TP 5823F

LE COÛT DES SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS AU CANADA: EXAMEN DES PROBLÈMES INSTITUTIONNELS

par

Adil Cubukgil et Richard M. Soberman
University of Toronto - York University
Joint Program in Transportation

Septembre 1984

Le contenu du présent rapport ne reflète que les opinions de l'auteur et ne saurait en aucun cas engager les politiques et positions officielles du Centre de développement des transports, Transports Canada.

Also available in English under the title: "The Cost of Rail Passenger Services in Canada: An Examination of Institutional Problems", TP 5823E.

FORMULE DE DOCUMENTATION POUR RAPPORT

1. N° du rapport Transports Canada	2. N° de l'étude — CDT	3. N° de catalogue du destinataire
TP 5823F	6017	

4. Titre et sous-titre	5. Date du rapport
Le coût des services ferroviaires voyageurs au Canada: examen des problèmes institutionnels	Septembre 1984
	6. N° du rapport de l'organisme exécutant

7. Auteur(s)	8. N° de dossier Transports Canada
Adil Cubukgil, Richard M. Soberman	D 1465-415

9. Nom et adresse de l'organisme exécutant	10. N° de dossier — ASC
University of Toronto/York University Joint Program in Transportation 42 St. George Street Toronto, Ontario M5S 2E4	11. N° de contrat — ASC ou Transports Canada CDT 6017

12. Nom et adresse de l'organisme parrain	13. Genre de rapport et période visée
Centre de développement des transports 1000 ouest, rue Sherbrooke Suite 2421 Montréal, Québec H3A 2R3	14. Code de l'organisme parrain CDT 6017

15. Remarques additionnelles	16. Agent de projet — CDT
	Brian Marshall

17. Résumé

Ce rapport étudie quelques-uns des facteurs responsables du coût élevé des services voyageurs des chemins de fer canadiens, dans le but de suggérer les moyens propres à réduire les lourdes subventions accordées à ce mode de transport. Un des principaux facteurs ainsi mis en évidence est l'organisation même de ce secteur, laquelle n'encourage pas, ou presque pas, une amélioration quelconque dans la qualité du service ou dans la gestion financière.

Après un aperçu de l'évolution de ce secteur depuis l'adoption de la Loi nationale sur les transports de 1967, ce rapport présente les principaux facteurs responsables des coûts élevés, en prenant comme base une analyse des résultats financiers de 1980. Parmi les facteurs cités se trouvent les méthodes d'entretien du matériel, les règlements concernant le personnel d'exploitation et la duplication des frais de gestion et d'administration entre VIA Rail, le CN et le CP.

Les conclusions et les recommendations formulées dans ce rapport ont trait aux changements en profondeur proposés et de nature à créer un climat propice à une meilleure gestion financière et à une meilleure exploitation. Une des principales recommandations concerne la réorganisation de VIA Rail en secteurs d'exploitation distincts, assortie du pouvoir de négocier avec les compagnies ferroviaires les prix qu'elles réclament pour leurs services.

18. Mots-clés	19. Diffusion
Services ferroviaires interurbains. Voyageurs. VIA Rail. Coûts. Subventions	Le Centre de développement des transports dispose d'un nombre limité d'exemplaires

20. Classification de sécurité (de ce rapport)	21. Classification de sécurité (de cette page)	22. Nombre de pages	23. Prix
Non-classifié	Non-classifiée	96	Aucun

REPORT DOCUMENTATION FORM

1. Transport Canada Report No.	2. TDC Project No.	3. Recipient's Catalogue No.
TP 5823F	6017	

4. Title and Subtitle	5. Report Date
Le coût des services ferroviaires voyageurs au Canada: examen des problèmes institutionnels	September 1984
	6. Performing Organization Report No.
7. Author(s)	8. Transport Canada File No.
Adil Cubukgil, Richard M. Soberman	D 1465-415
9. Performing Organization Name and Address University of Toronto/York University Joint Program in Transportation 42 St. George Street Toronto, Ontario M5S 2E4	10. DSS File No.
	11. DSS or Transport Canada Contract No. TDC 6017
12. Sponsoring Agency Name and Address Transportation Development Centre 1000 Sherbrooke Street West Suite 2421 Montreal, Quebec H3A 2R3	13. Type of Report and Period Covered
	14. Sponsoring Agency Code TDC 6017
15. Supplementary Notes	16. TDC Project Officer Brian Marshall

17. Abstract

This study examines a number of important institutional issues contributing to the high costs of intercity rail passenger service in Canada, in order to identify opportunities for lowering the heavy public subsidies required by this transportation mode. One of the principal arguments presented is that current institutional arrangements provide little or no incentive for improvements in either quality of service or cost effectiveness.

The report begins with an overview of the institutional arrangements that have evolved for the provision of rail passenger services since passage of the National Transportation Act (1967). Then, based on an analysis of cost data for 1980, key factors contributing to high costs are identified, the most important being equipment maintenance practices, inappropriate work rules for operating labour, and duplication of overhead costs and administration by VIA Rail and CN or CP Rail.

Conclusions and recommendations focus on institutional changes likely to create the incentives necessary to reduce costs and improve operating efficiency. Among the major recommendations are that VIA be re-organized into distinct operating divisions and be given a mandate to negotiate prices for services provided by the railways.

18. Key Words	19. Distribution Statement
Intercity Rail Passenger, VIA Rail, Costs, Economics	Limited number of copies available from the Transportation Development Centre

20. Security Classification (of this report)	21. Security Classification (of this page)	22. No. of Pages	23. Price
Unclassified	Unclassified	96	Free

TDC/CDT 79-005

Remerciements

Les auteurs désirent remercier Rick Potvin pour son aide technique en matière d'analyse des données, et Z.J. Haritos pour ses commentaires et ses critiques utiles, tous deux du Joint Program in Transportation; leurs remerciements s'adressent aussi à Catherine Riendeau pour sa participation à la rédaction. Nous avons également reçu des propositions utiles de la part de divers fonctionnaires de Transports Canada et de la Commission canadienne des transports au cours de l'étude. Nous remercions tout particulièrement Brian Marshall du Centre de développement des transports de Transports Canada pour sa patience et son aide. Naturellement, toutes les erreurs et omissions sont la responsabilité des auteurs.

SOMMAIRE

Le rail, mode de transport interurbain des voyageurs le plus fortement subventionné au Canada, représente un important fardeau financier pour les finances publiques. En 1983, par exemple, les subventions totales versées par le gouvernement fédéral à VIA Rail ont été de 600 millions de dollars, ce qui représente pour l'État un coût de 70 $ par voyageur ou 3,55 $ pour chaque dollar de recette. Malgré la création d'une société de la Couronne (VIA Rail), en vue de promouvoir ces services plus efficacement que les compagnies ferroviaires (CN et CP), le rendement financier a continué à se dégrader.

Dans le présent rapport, nous examinons un certain nombre de questions institutionnelles importantes (par opposition aux questions technologiques) qui contribuent au coût élevé des services ferroviaires voyageurs, afin de déterminer les possibilités de réduire ce coût. Bien que nous n'essayions pas de laisser entendre que les services ferroviaires voyageurs, en général, peuvent être rentables, nous pensons néanmoins qu'il peut y avoir des améliorations significatives tant dans le rendement financier que dans la qualité du service.

Parmi les principaux arguments que nous présentons dans l'étude, nous soutenons que la structure institutionnelle actuelle contribue de façon importante aux subventions élevées et au rendement médiocre perçu par le public, car elle encourage peu ou pas les améliorations soit dans la qualité du service, soit dans l'efficacité par rapport au coût. Cette situation existe parce que VIA Rail se trouve dans la position particulière où elle est responsable de la prestation d'un service sur lequel elle n'a aucune autorité pour en garantir le rendement ou le contrôle des coûts.

Les redevances versées aux compagnies ferroviaires, par exemple, qui constituent 70 % des coûts totaux de VIA, sont facturées à VIA sur une base de prix coûtant majoré conformément à la réglementation de la CCT en matière d'établissement des coûts, élaborée pour d'autres fins. Un élément important de ces frais est celui des salaires, qui sont basés sur des règles de travail convenant très peu aux services voyageurs modernes, ce qui entraîne des coûts inutilement élevés pour VIA. L'absence de stimulants pour la construction de nouveau matériel ferroviaire semble aussi entraîner des coûts élevés d'entretien du matériel, poste

qui constitue, à 36 % des redevances totales, la dépense la plus importante associée aux services ferroviaires voyageurs.

Le rapport commence par un aperçu de la structure institutionnelle qui a évolué pour la prestation des services ferroviaires voyageurs depuis l'adoption de la Loi nationale sur les transports. Sur la base de l'analyse de données limitées sur les coûts qui proviennent des vérifications de la CCT au sujet des redevances en 1980, nous avons déterminé les facteurs clés qui contribuent aux coûts élevés, dont les plus importants sont les pratiques d'entretien du matériel, les règles de travail dépassées dans le secteur d'exploitation et la duplication des frais généraux et de l'administration entre les compagnies ferroviaires et VIA.

Les conclusions et les recommandations de l'étude sont centrées sur les changements institutionnels qui devraient pouvoir créer les stimulants nécessaires pour réduire les coûts et améliorer l'efficience d'exploitation. Nos principales recommandations sont les suivantes:

1. VIA Rail devrait être réorganisée en trois divisions d'exploitation distinctes (services transcontinentaux, corridor Windsor-Québec et services régionaux, éloignés et autres) qui traduiraient les contextes différents en matière de concurrence et d'exploitation des divers types de services. Pour chaque division, des principes différents devraient être appliqués en matière de tarification et d'objectifs globaux de rendement.

2. VIA Rail devrait recevoir le mandat de négocier des prix fermes pour des services spécifiques, prix qui ne seraient pas nécessairement régis par le règlement général sur le calcul des frais ferroviaires. Les services ferroviaires voyageurs représentent une contribution nette du financement des frais généraux des compagnies ferroviaires; celle-ci pourrait être utilisée par VIA pour obtenir des conditions plus favorables à l'occasion des nouvelles ententes d'exploitation.

3. Afin de réduire les frais généraux, le rôle de VIA à titre d'intermédiaire entre le gouvernement fédéral et les compagnies ferroviaires ne devrait se poursuivre que lorsque cette fonction entraîne des avantages pour le public. Dans certains cas, il peut être souhaitable de redonner la responsabilité des services ferroviaires voyageurs aux compagnies ferroviaires en vertu de

dispositions appropriées de la Loi nationale sur les transports. En outre, lorsque les compagnies ferroviaires feront face à la possibilité d'avoir à assumer à nouveau cette responsabilité, VIA pourrait réussir à négocier de meilleures conditions.

4. Les subventions du gouvernement fédéral devraient être accordées en propre pour chaque ligne, mais seulement lorsque l'intérêt public le commande. Autrement, il y aurait lieu d'introduire, sur une période raisonnable, le principe de la pleine récupération des coûts et de modifier en conséquence les politiques de tarification de VIA.

5. VIA devrait abandonner l'idée d'implanter au Canada des solutions de haute technologie qui ont été appliquées avec succès dans d'autres pays, mais dans des contextes d'exploitation entièrement différents et avec des densités de population et de circulation beaucoup plus élevées; elle devrait plutôt chercher à éliminer les points faibles de son exploitation qui ont pour effet d'éloigner la clientèle.

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION		1
	1.1	Défi	1
	1.2	Objectifs de l'étude et besoins en données	2
	1.3	Plan du rapport	4
2.	SYSTÈME FERROVIAIRE VOYAGEURS: APERÇU		7
	2.1	Historique	7
	2.2	Contexte institutionnel	11
	2.3	Fardeau financier	15
3.	STRUCTURE DES COÛTS D'EXPLOITATION		25
	3.1	Modalités d'établissement des coûts	25
	3.2	Ventilation des coûts par fonction	28
	3.3	Coûts d'exploitation par type de service	38
	3.4	Redevances versées aux compagnies ferroviaires par itinéraire	44
4.	PRINCIPAUX TYPES DE PROBLÈMES		53
	4.1	Introduction	53
	4.2	Productivité de la main-d'oeuvre	54
	4.3	Fonctionnement du matériel	63
	4.4	Frais généraux	70
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		73
	5.1	Introduction	73
	5.2	Résumé des conclusions	75
	5.3	Recommandations	79

LISTE DES FIGURE ET TABLEAUX

Figure 1	Processus de planification financière	14
Tableau 2.1	Profil financier de VIA Rail	16
Tableau 3.1	Dépenses d'exploitation de VIA Rail, 1980	29
Tableau 3.2	Redevances versées par VIA Rail aux compagnies ferroviaires par fonction, 1980	30
Tableau 3.3	Redevances versées par VIA Rail aux compagnies ferroviaires par catégorie de coûts, 1980	32
Tableau 3.4	Ventilation détaillée des redevances versées par VIA au CN, en 1980, en pourcentage	33
Tableau 3.5	Ventilation détaillée des redevances versées par VIA à CP, en 1980, en pourcentage	34
Tableau 3.6	Redevances aux compagnies ferroviaires reformulées, 1980	36
Tableau 3.7	Coûts des services ferroviaires voyageurs par type de service, 1980	40
Tableau 3.8	Coûts unitaires par type de service, 1980	41
Tableau 3.9	Comparaison des coûts du CN et du CP sur les services transcontinentaux, 1980	45
Tableau 3.10	Redevances unitaires versées aux compagnies ferroviaires dans le corridor Québec-Toronto, 1980	47
Tableau 3.11	Redevances unitaires versées au CN pour les services d'autorail, 1980	49
Tableau 3.12	Redevances unitaires versées aux compagnies ferroviaires (CN) pour certains services éloignés et autres services interurbains, 1980	51
Tableau 4.1	Coûts du personnel de conduite de 1980	55
Tableau 4.2	Estimation des besoins en personnel de bord: agents de train et mécaniciens	58
Tableau 4.3	Éléments des redevances versées par VIA au CN, 1980	62
Tableau 4.4	Coûts d'entretien du matériel, 1980	66
Tableau 4.5	Composante indirecte des redevances ferroviaires, 1980	71

1. INTRODUCTION

1.1 Défi

Au Canada, les services ferroviaires voyageurs se caractérisent par un passé orageux et un avenir incertain. Bien que de nombreux Canadiens considèrent le rail comme un important mode de transport, ils continuent de voyager essentiellement par d'autres moyens. En fait, lorsqu'ils examinent la fiabilité, le confort, la souplesse, la commodité du service ainsi que l'attitude du personnel, la majorité des Canadiens utilisent les services ferroviaires comme dernier recours. Ils se demandent aussi pourquoi un mode de transport à capacité si élevée et circulant en site propre ne parvient pas à concurrencer, même dans les corridors à forte densité de population, les autres formes de transport interrurbain, que ce soit au niveau de la qualité du service ou des coûts réels.

En fait, les services ferroviaires voyageurs constituent un lourd fardeau financier. Tandis que toutes les formes de transport interurbain au Canada supposent une certaine mesure de subventions publiques, le niveau de celles-ci pour les services ferroviaires est environ dix fois supérieur à celui des autres modes. Malgré l'apparition de VIA Rail comme nouvel organisme d'exploitation et de récentes rationalisations des structures des itinéraires, les services ferroviaires voyageurs continuent à présenter un fardeau financier important et croissant pour le gouvernement fédéral.

Les causes du rendement financier médiocre des services ferroviaires sont variées. De nouveaux modes de transport ont grugé le marché traditionnel des trains de voyageurs avec un impact considérable sur sa rentabilité financière. En outre, les contrôles réglementaires et les politiques de main-d'oeuvre ont limité la capacité des services ferroviaires à réagir au déclin général du marché de façon efficiente et, dans le cadre des structures actuelles, l'organisme d'exploitation a très peu de contrôle direct sur les coûts ou la qualité du service. Dans la présente étude, nous nous attaquerons à ces problèmes.

Selon notre hypothèse de base, les services ferroviaires ne peuvent, dans le cadre de la structure institutionnelle, rivaliser avec les autres modes de transport interurbain. En outre, cette même structure institutionnelle présente un obstacle presque insurmontable à l'innovation technologique efficace. Toutefois, il est

possible de réduire de façon substantielle les coûts du service ferroviaire voyageurs à un certain niveau ou encore d'offrir plus de services pour les mêmes dépenses publiques. Il faut pour cela s'attaquer à des problèmes différents de ceux qui semblent avoir jusqu'ici attiré l'attention de nombreux organismes gouvernementaux. En particulier, l'accent mis par le gouvernement et VIA Rail sur le changement technologique a détourné l'attention des problèmes institutionnels plus importants qui empêchent l'amélioration du rendement des services ferroviaires voyageurs au Canada.

1.2 Objectifs de l'étude et besoins en données

La présente étude a pour objectif principal d'examiner les facteurs institutionnels et technologiques qui sous-tendent l'actuelle structure des coûts du secteur ferroviaire voyageurs afin d'en améliorer les services.

Pour réaliser cet objectif fondamental, l'étude des relations pertinentes entre les coûts et le rendement a exigé des données et des renseignements variés, dont peu se retrouvent actuellement dans le domaine public. Les sources essentielles de données comprenaient les compagnies ferroviaires Canadien National et Canadien Pacifique, VIA Rail Canada Inc., l'Administration canadienne des transports de surface (Transports Canada) et la Commission canadienne des transports. L'impossibilité de mettre la main sur toutes les données détaillées nécessaires s'est toutefois révélée l'obstacle le plus important à la bonne marche de l'étude.

À cause de la nature confidentielle des négociations entre VIA et les compagnies ferroviaires, il n'a pas toujours été possible d'obtenir plus de renseignements que ceux contenus dans les horaires d'exploitation et les rapports annuels publiés. Du côté des sources gouvernementales, nous avons obtenu des données sur les coûts de VIA Rail (qui ne comprennent pas les redevances versées aux compagnies ferroviaires représentant environ 80 % des coûts totaux du transport ferroviaire des voyageurs) de la Direction générale du transport ferroviaire des voyageurs de l'Administration des transports de surface de Transports Canada.

La plus importante source de renseignements sur les redevances versées aux compagnies ferroviaires, élément primordial des coûts du transport ferroviaire voyageurs, se trouvent sur les factures déposées par les compagnies ferroviaires auprès de la Commission canadienne des transports (CCT). Les renseignements relatifs aux coûts

déposés auprès de la CCT sont généralement considérés confidentiels, bien que celle-ci ait certains pouvoirs discrétionnaires concernant la diffusion de ces données. Les vérifications faites par la CCT en 1980 au sujet des redevances versées au CN et au CP par VIA ont néanmoins été diffusées sur une base limitée. En outre, la comparaison faite par la CCT entre les méthodes d'établissement des coûts d'Amtrak et de VIA, publiée la première fois en mars 1982 à partir de données de 1980, et mise à jour plus tard à l'aide de données de 1981 et 1982, a également constitué une bonne source d'information. Bien que les données contenues dans ces derniers rapports ne soient pas aussi détaillées et aussi ventilées par itinéraire, elles complètent celles résultant des vérifications. Bien entendu, les vérifications ne comprennent que les redevances et non les coûts supportés directement par VIA Rail. Comme nous l'avons déjà indiqué, les données obtenues de la Direction générale du transport ferroviaire des voyageurs de Transports Canada nous ont aidés à combler ce vide.

Ces problèmes d'accès aux données sont dus au caractère secret qui semble entourer toute analyse objective des services ferroviaires voyageurs au Canada. Bien que le public paie la facture des subventions aux transports ferroviaires voyageurs, le «droit de savoir» est annulé par les droits de propriété des compagnies ferroviaires et les restrictions en matière de confidentialité imposées par la Commission canadienne des transports. Même VIA Rail n'a qu'un accès limité aux données des compagnies ferroviaires; elle paie pourtant cent pour cent de la facture en question, les trois quarts environ étant supportés par le public sous la forme de subventions.

Fait compréhensible, les compagnies ferroviaires ne tolèrent aucune ingérence extérieure dans des questions qu'elles considèrent être de leur compétence exclusive. Mais «qui paie les violons choisit la musique»; donc le principe de l'exclusivité devrait être sacrifié à l'intérêt public. En fait, la divulgation des renseignements peut être avantageuse. Si les coûts réels de certains services de transport ferroviaire des voyageurs étaient divulgués, l'opposition aux abandons de certains services pourrait être basée sur une meilleure information, et même pourrait disparaître. De même, si les conditions relatives aux contrats et aux charges de travail qui donnent lieu à des coûts inexplicablement élevés étaient entièrement divulguées, il y aurait une vive réaction du public à l'encontre de certains de ces abus, et un appui alors plus fort pour un changement. Bien entendu, si de tels abus sont plus imaginaires que réels, l'entière divulgation ne serait pas embarrassante.

Malgré les obstacles créés par la confidentialité, il nous a été possible d'apprendre certaines choses sur les composantes des coûts des services ferroviaires voyageurs au Canada et de déterminer les problèmes institutionnels et technologiques clés. Nous avons ensuite pu tirer des conclusions susceptibles d'influencer profondément les politiques à venir et apporter des recommandations qui, si elles étaient adoptées, pourraient avoir des effets importants sur l'avenir même des services ferroviaires voyageurs.

1.3 Plan du rapport

Au chapitre 2, nous donnons un aperçu du système ferroviaire voyageurs au Canada dans une optique institutionnelle. Après une brève description de la manière dont les services ferroviaires voyageurs ont été offerts avant et après l'adoption de la Loi nationale sur les transports de 1967, nous décrivons le contexte institutionnel actuel. Nous traitons des rapports entre les intervenants clés (le gouvernement fédéral, VIA, les compagnies ferroviaires et la CCT), en faisant des commentaires critiques sur l'efficacité des mécanismes institutionnels mis en place avec la création de VIA. Nous portons ensuite notre attention sur le fardeau financier des services ferroviaires voyageurs supporté par le public. Nous donnons un bref aperçu du profil financier de VIA et, dans ce contexte, nous indiquons les facteurs clés qui contribuent aux coûts élevés du transport par rail des voyageurs, au Canada.

Au chapitre 3, nous étudions la structure des coûts des services ferroviaires voyageurs. Nous analysons plus ou moins en détail les coûts supportés directement par VIA et les redevances facturées par les compagnies ferroviaires. Nous décrivons la structure actuelle d'établissement des coûts et nous traitons brièvement des principes qui sous-tendent les règlements de la CCT en cette matière dans le secteur ferroviaire. Nous faisons une ventilation par fonction des coûts d'exploitation combinés (c'est-à-dire les coûts de VIA et les redevances) et nous les répartissons ensuite entre les divers types de services. Gardant en mémoire l'accent institutionnel et technologique de l'étude, nous classifions les services ferroviaires voyageurs en cinq catégories : transcontinentaux, corridor, locaux, éloignés et autres. Après avoir classé les coûts d'exploitation par type de services et par catégorie de coûts fonctionnels, nous examinons les variations à l'intérieur de chaque catégorie de service dans la dernière section du chapitre 3.

Au chapitre 4, nous examinons les principaux problèmes institutionnels et technologiques qui contribuent aux coûts

élevés des services ferroviaires voyageurs sous trois titres: la productivité de la main-d'eouvre, le fonctionnement du matériel et la structure de l'organisation. Dans la partie consacrée à la productivité de la main-d'oeuvre, nous mettons l'accent sur les règles de travail désuètes du personnel roulant et leurs conséquences sur les coûts. En outre, nous traitons brièvement des coûts de la main-d'oeuvre dans le secteur ferroviaire en général. Sous la rubrique fonctionnement du matériel, nous mettons l'accent sur l'entretien, mais nous traitons aussi de questions pertinentes au sujet de la technologie du matériel roulant. Dans ce contexte, nous faisons des propositions pour la restructuration des travaux d'entretien du matériel, ainsi que pour la réorientation des efforts futurs de recherche et de développement. Enfin, sour la rubrique structure de l'organisation, nous nous concentrons sur les coûts indirects et les frais généraux qui imposent un lourd fardeau aux services ferroviaires voyageurs. L'étude des problèmes d'organisation nous amène à des options pour la restructuration des services ferroviaires voyageurs au Canada.

Au chapitre 5, nous présentons des conclusions et des recommandations basées sur notre évaluation des problèmes institutionnels et technologiques dans les domaines de la productivité de la main-d'oeuvre, du fonctionnement du matériel et de la structure de l'organisation.

2. SYSTÈME FERROVIAIRE VOYAGEURS: APERÇU

2.1 Historique

Traditionnellement, les services ferroviaires déficitaires les plus remarqués ont été les services voyageurs et le transport des céréales. Les tarifs imposés par la Loi dans le deuxième cas ont empêché les compagnies ferroviaires d'accroître leurs recettes, tandis que l'hésitation des autorités réglementaires concernant l'abandon des services voyageurs non rentables a contribué à d'importantes pertes d'exploitation dans ce secteur. À remarquer toutefois que, en échange de diverses concessions accordées par l'État au cours de périodes d'expansion ferroviaire rapide, les compagnies ferroviaires ont été obligées d'offrir ces services non rentables. Par conséquent, les bénéfices des services ferroviaires et commerciaux rentables devaient compenser les pertes des services non rentables de marchandises et de voyageurs, et l'interfinancement était devenu le mode de fonctionnement accepté par les compagnies ferroviaires.

Toutefois, à la suite de la Seconde Guerre mondiale, les compagnies ferroviaires se sont retrouvées face à d'importants déficits et à la concurrence des autres modes de transport. Il est clair que le fardeau des services voyageurs non rentables ne pouvait plus être supporté par les seules compagnies ferroviaires sans avoir des effets négatifs importants tant sur le secteur canadien des transports que sur l'économie dans son ensemble.

Deux importantes décisions du gouvernement fédéral, dans la période de l'après-guerre, ont eu un effet marquant sur les services ferroviaires voyageurs au Canada: l'adoption de la Loi nationale sur les transports de 1967 et la création de VIA Rail.

En 1961, la Commission royale McPherson sur les transports a conclu, dans son rapport, que le secteur des transports ne devrait pas supporter le fardeau de la réalisation d'objectifs socio-économiques par la prestation de services de transport non rentables. Par conséquent, la Loi nationale sur les transports de 1967, en tenant compte des nombreuses recommandations de la Commission McPherson, traduisait une rupture significative du principe traditionnel d'interfinancement. Cette rupture a constitué la

base d'une motion de paiement par l'utilisateur qui a graduellement obtenu la faveur des cercles gouvernementaux depuis l'adoption de la Loi de 1967.

En vertu de ce principe, les services de transport non rentables (au moins ceux qui relèvent du gouvernement fédéral), ne devaient plus être subventionnés par les bénéfices des autres services. Ils disparaîtraient tout simplement, à moins qu'il soit possible d'y apporter des changements pour éliminer les pertes. Toutefois, lorsque de tels services étaient considérés dans l'intérêt public, la Loi prévoyait que l'État pourrait faire des versements directs pour compenser les pertes sur la base de chaque itinéraire particulier. En principe, ces versements seraient considérés comme des recettes par la compagnie de transport en compensation d'obligations imposées par l'État. De cette façon, l'abandon de services essentiels serait évité et la position concurrentielle des compagnies ferroviaires sur d'autres marchés ne serait pas grugée par le fardeau des autres services non rentables.

La LNT a confié à la CCT la responsabilité de déterminer les pertes réelles et, aspect plus important, les besoins du public. En vertu de la nouvelle politique, les compagnies ferroviaires ne seraient indemnisées que de 80 % de leurs pertes afin de les inciter à gérer les services voyageurs d'une manière responsables.

Ces aspects de la LNT concernant les services ferroviaires voyageurs ont, en général, reçu l'appui tant des compagnies ferroviaires que du public voyageur qui les considéraient comme une solution équitable à l'un des problèmes chroniques du système de transport du Canada. Bien qu'en public, les responsables des compagnies ferroviaires réclamaient des versements représentant 100 % de leurs pertes sur les services voyageurs (comme le permet la Loi pour les services de marchandises non rentables considérés essentiels), ils ont tout à fait reconnu, en privé, l'énorme pas en avant que représentait l'adoption de la Loi pour la compétitivité du transport ferroviaire.

Malheureusement, tandis que les principes figurant dans la Loi semblaient simples, la mise en oeuvre s'est révélée toute autre. Par exemple, pour être admissible à une subvention sur un itinéraire particulier, la compagnie ferroviaire devait d'abord afficher un avis d'intention d'abandon. La demande d'abandon de service étant déposée, elle faisait alors l'objet d'audiences publiques par la Commission canadienne des transports dans le but d'établir premièrement l'importance des pertes réelles et,

deuxièmement, la mesure dans laquelle la subvention de ces pertes était censée être dans l'intérêt public[1].

Cette exigence liée aux procédures était souvent coûteuse en temps et en argent, vu le grand nombre de demandes alors déposées. En outre, le public avait l'impression que les compagnies ferroviaires demandaient la permission d'évacuer quasi complètement le secteur services voyageurs. Il ne pouvait savoir que l'avis d'intention d'abandon était une formalité au moyen de laquelle le gouvernement fédéral était invité à subventionner des services que les compagnies n'avaient nullement l'intention d'abandonner.

En plus d'évaluer les besoins du public pour certains services non rentables, la CCT faisait face au problème que posait la détermination de l'importance des pertes réelles. En raison de la complexité de la détermination des coûts ferroviaires, ce n'était pas là une tâche facile, particulièrement sur les lignes partagées par divers services de marchandises et de voyageurs. La nécessité d'évaluer les coûts «effectifs» (pas seulement pour les services voyageurs) a entraîné un nombre illimité d'études de détermination des coûts dont la Commission canadienne des transports s'est occupée depuis sa création[2].

---

[1] Dans ses audiences, la CCT n'était pas limitée uniquement à la détermination des pertes et à l'évaluation du besoin public. Elle avait le pouvoir d'ordonner des changements dans les services, y compris le matériel, qui pourraient donner lieu à l'amélioration de la performance financière. Un exemple intéressant de ce type de décision de la CCT est celui de la demande du Canadien National pour l'abandon du service de voyageurs entre Markham et Toronto. Localement, on avait surnommé le service la «merveille à sens unique de Markham» qui partait de la gare Union de Toronto en fin d'après-midi et se terminait à Markham. La CCT a décidé que, avant que l'abandon soit étudié plus en profondeur, la compagnie ferroviaire devrait essayer d'exploiter des services dans les deux directions afin d'améliorer son ratio d'exploitation sur cet itinéraire.

[2] Un problème connexe s'est posé au sujet de l'évaluation du «besoin du public». Étant donné qu'il n'y avait pas de directives claires dans la LNT, la CCT a dû prendre la décision pour évaluer chaque demande. Comme elle était inévitablement influencée par la vigueur avec laquelle les objections à l'abandon du service pourraient être soulevées dans diverses localités, il était peu plausible que le processus d'audiences donne lieu à des constatations uniformes dans l'ensemble du pays.

Malgré certains problèmes de procédures qui auraient pu être corrigés par la suite, le principe des subventions qui figure dans la LNT constituait une approche efficace pour faire face au problème du transport ferroviaire des voyageurs. Il offrait à l'État un contrôle direct sur le choix des services nécessaires et, dans une certaine mesure, il obligeait les compagnies ferroviaires à une gestion responsable. Dans la mesure où les pertes déclarées par les compagnies ferroviaires (20 %) étaient réelles, celles-ci restaient aux prises avec un fardeau financier important qui minait la rentabilité des autres services ferroviaires. Cette situation violait un principe de la LNT, l'élimination de l'interfinancement.

La deuxième décision majeure en matière de services ferroviaires voyageurs a été la création de VIA Rail Canada par le gouvernement fédéral. Tout comme la Loi nationale sur les transports, il s'agissait d'un pas de géant en matière de services ferroviaires voyageurs qui intégrait la prestation des services voyageurs sous une seule autorité. Cependant, par sa décision d'établir VIA Rail comme autorité nationale du transport ferroviaire des voyageurs, le gouvernement fédéral a perdu certaines des initiatives de l'adoption de la LNT, particulièrement en matière d'examen public des services non rentables. Quant aux compagnies ferroviaires, cette décision les soulageait de toute responsabilité d'améliorer la qualité ou l'efficience des services voyageurs.

Certains observateurs ont considéré la décision comme une tentative visant à imiter la création d'Amtrak, la société nationale de transport ferroviaire des voyageurs qui avait déjà été mise en place aux États-Unis[3]. D'autres ont

[3] De semblables sujets doivent toutefois être traités avec prudence. Amtrak a été créée pour s'occuper de services ferroviaires voyageurs non rentables offerts par un grand nombre de compagnies ferroviaires privées et indépendantes qui fonctionnaient sans subventions directes. À part les services voyageurs, la rentabilité financière globale de bon nombre de ces compagnies ferroviaires (dont certaines ont fait faillite) était précaire. Les problèmes affrontés par le gouvernement des États-Unis pour élaborer une politique nationale cohérente en matière de transport ferroviaire des voyageurs dans ce contexte étaient assez différents de ceux auxquels faisait face le gouvernement du Canada qui avait affaire essentiellement à deux grandes compagnies ferroviaires relativement saines qui exploitaient des réseaux d'un océan à l'autre.

pensé que les architectes de VIA Rail croyaient vraiment que les compagnies ferroviaires étaient restées insensibles aux principes de la Loi nationale sur les transports et qu'une nouvelle structure d'organisation était nécessaire[4]. D'autres encore ont considéré la création de VIA Rail comme une tentative pour soulager les compagnies ferroviaires de toute responsabilité pour les services voyageurs et pour faire supporter à l'État des frais généraux supplémentaires dans un système déjà non rentable.

2.2 Contexte institutionnel

En termes de sensibilisation du public, l'un des aspects les plus confus des services ferroviaires voyageurs est peut-être la myriade d'organismes gouvernementaux, para-gouvernementaux et privés qui semblent avoir une certaine part de responsabilité dans la prise de décisions. Quand certains services sont réduits, par exemple, le citoyen intéressé peut difficilement savoir qui est vraiment responsable d'une telle décision. Pour cette raison, il peut être utile de faire une brève description du contexte institutionnel dans lequel sont prises les décisions en matière de services ferroviaires voyageurs et d'indiquer certains des principaux intervenants et instruments de politiques.

Pour comprendre le système de transport ferroviaire des voyageurs d'aujourd'hui, il est essentiel de connaître les mécanismes d'interaction des compagnies ferroviaires, du gouvernement fédéral et de VIA Rail afin d'offrir les services ferroviaires voyageurs. Quatre groupes principaux y participent: VIA Rail, le ministère des Transports, les deux grandes compagnies ferroviaires et la Commission canadienne des transports.

VIA Rail agit essentiellement comme courtier. Elle est responsable de la planification des itinéraires et du service, ainsi que de l'établissement des prix. Elle signe avec les compagnies ferroviaires des contrats pour l'exploitation des trains sur les voies ferrées appartenant aux compagnies, ainsi que pour l'entretien des gares et du matériel (bien qu'elle établisse actuellement ses propres installations d'entretien du matériel roulant).

---

[4] Avec une responsabilité financière de 20 % des pertes effectives, on ne pouvait naturellement pas s'attendre à ce que les compagnies ferroviaires canadiennes fassent la promotion de l'expansion de services déficitaires.

VIA fournit aux compagnies ferroviaires les locomotives et les voitures de voyageurs achetées en son nom par le gouvernement fédéral. Le personnel de VIA assure les services à bord qui ne sont pas directement associés à l'exploitation du train. VIA exploite aussi *son propre* service de billeterie et de réservation (en sous-traitance d'Air Canada) et elle fait ses propres programmes de commercialisation, de publicité et de promotion. La majorité du personnel de VIA est composée d'anciens employés des compagnies ferroviaires. Une partie du personnel est encore employée par les compagnies ferroviaires et fournie à VIA en vertu de contrats de services négociés par l'entremise de compagnies d'experts-conseils appartenant aux compagnies ferroviaires. VIA garde toutes les recettes provenant de la prestation des services et paie tous les coûts supportés par les compagnies ferroviaires. Ces coûts sont sensiblement plus importants que les recettes et VIA a besoin des subventions du gouvernement du Canada pour éponger ses pertes.

Le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre des Transports, est propriétaire de VIA Rail. Le Ministre nomme le conseil d'administration, ainsi que le directeur général et approuve le budget d'exploitation de VIA. Ainsi, par l'intermédiaire du mécanisme d'approbation du budget, le Ministre a le pouvoir ultime de prise de décisions en matière de planification des itinéraires et du service[5]. En outre, puisque c'est le gouvernement qui fournit le capital pour les achats de matériel, le Ministre choisit en fait le type de matériel roulant que VIA devra utiliser.

Les deux grandes compagnies ferroviaires assurent le transport des voyageurs et les services connexes (manoeuvres, signalisation et communications, entretien de la voie, gares) conformément aux itinéraires et horaires négociés avec VIA Rail. Pour l'instant, les compagnies ferroviaires sont également responsables de l'entretien du matériel (l'élément le plus important parmi les coûts). Tous ces services sont exécutés conformément aux ententes d'exploitation négociées entre les compagnies ferroviaires et VIA, et les frais qui s'y rattachent sont fixés conformément à la réglementation de la CCT en matière d'établissement des coûts.

Tous les coûts directs de main-d'oeuvre, de matériel, de carburant et d'administration qui sont supportés par les

[5] À l'été 1981, le Ministre, sans audiences publiques ni débat parlementaire, a ordonné à VIA Rail d'éliminer environ 30 % de son service dans l'ensemble du pays.

compagnies ferroviaires sont facturés à VIA sur une base de récupération entière des coûts. À titre de propriétaires de l'emprise et des voies ferrées utilisées par les trains de voyageurs, les compagnies ferroviaires reçoivent, en vertu des accords d'exploitation, des versements représentant les coûts de propriété qui sont imputables à la prestation des services voyageurs. Les factures définitives sont faites a posteriori et il peut y avoir des différences sensibles entre les coûts estimés du service accordé à VIA et les coûts réels supportés.

La Commission canadienne des transports joue son rôle de réglementation en établissant la base sur laquelle les compagnies ferroviaires peuvent facturer à VIA Rail les services exécutés. La CCT vérifie aussi les bilans annuels finals des compagnies ferroviaires afin que ces frais soient conformes aux principes approuvés d'établissement des coûts qui figurent dans l'Ordonnance de la CCT sur l'établissement des coûts ferroviaires no R-6313, qui définit les catégories de coûts pouvant être utilisées par les compagnies ferroviaires en présentant leurs factures à VIA Rail.

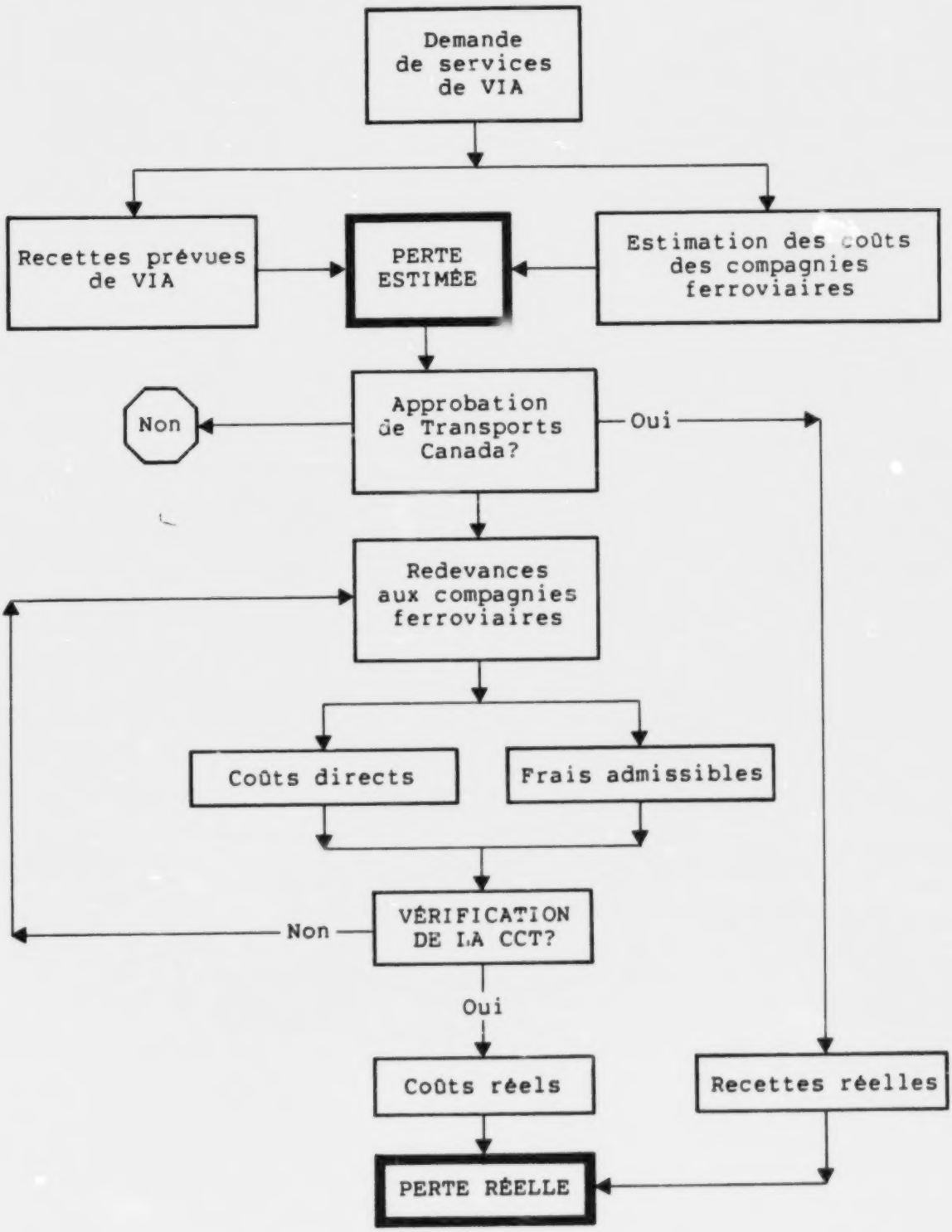
On peut trouver une illustration de ces diverses relations à la figure 1. Lorsqu'elle envisage une modification ou une expansion du service, VIA obtient les estimations de coûts de la compagnie ferroviaire en cause, prépare ses propres prévisions de recettes et inclut la perte projetée dans sa demande annuelle de financement au Ministre. Si le changement au service est approuvé, les frais exigés par la compagnie ferroviaire conformément à l'Ordonnance sur l'établissement des coûts de la CCT donnent lieu à la détermination finale des coûts réels (qui peuvent dépasser de beaucoup les coûts estimés sur lesquels le changement des services a été approuvé). En fin de compte, la perte réelle (après déduction des recettes) n'est déterminée qu'après une longue vérification de la part de la CCT pour juger de la justesse des redevances demandées par les compagnies ferroviaires. Ce qui importe dans le présent contexte c'est que, bien que VIA Rail soit responsable de la prestation des services aux voyageurs, sa capacité d'assumer cette responsabilité est limitée parce que:

a) elle ne contrôle pas directement l'exploitation et a peu ou pas de souplesse pour contrôler ses coûts, et

b) comme nous le verrons plus loin, plus des trois quarts de son revenu proviennent de versements de l'État sur lesquels VIA n'a aucun contrôle.

Donc, allant à l'encontre de l'intention du législateur dans la LNT, la création de VIA Rail a consisté à confier à

Figure 1
Processus de planification financière



une organisation la responsabilité du transport ferroviaire des voyageurs sans l'autorité correspondante d'en contrôler les éléments les plus importants des coûts et des recettes. Les exigences de débat public et de possibilité d'examen par le public ont également été réduites. À noter cependant que la LNT donnait au gouvernement fédéral un rôle en grande partie passif, celui-ci devant surtout réagir aux initiatives des compagnies ferroviaires, lesquelles visaient presque toujours à réduire le système de transport ferroviaire des voyageurs. Sous cet aspect, la création de VIA pourrait donc être considérée comme une tentative d'assumer un rôle plus actif qui comprendrait l'expansion de certains services et une commercialisation plus dynamique.

En dernière analyse, on doit par conséquent s'interroger sur les intentions fondamentales du gouvernement en matière de transport ferroviaire des voyageurs. Si l'intention était de faire disparaître progressivement la plus grande partie du système voyageurs, alors la LNT donnait effectivement au gouvernement fédéral une souplesse suffisante pour éliminer graduellement tous les services non rentables sans décevoir l'attente du public. Par contre, si l'intention était d'assumer un rôle plus dynamique dans la prestation de services voyageurs plus efficaces, alors le gouvernement aurait dû doter VIA d'une batterie d'instruments d'intervention plus efficaces pour faire face aux problèmes les plus importants.

2.3 Fardeau financier

La situation financière des services ferroviaires voyageurs est fort mauvaise. Avant la LNT, les compagnies ferroviaires supportaient toutes les pertes d'exploitation associées aux services voyageurs. Après l'adoption de la Loi, l'application des subventions propres à chaque itinéraire a graduellement transféré une grande partie du fardeau financier directement au gouvernement fédéral. Toutefois, la performance financière globale des services ferroviaires voyageurs a continué à se détériorer. Par exemple, de 1972 à 1979, le «ratio d'exploitation» moyen (les produits d'exploitation divisés par les charges d'exploitation) a diminué de 37 % à 31 %.

La création de VIA Rail a placé tout le fardeau sur les épaules du gouvernement fédéral mais elle n'a guère contribué, du moins initialement, à mettre fin à la détérioration générale des performances financières des services ferroviaires voyageurs. Comme nous pouvons le constater au tableau 2.1, les déficits d'exploitation ont presque doublé de 1979 (l'année où VIA a terminé la prise en charge de tous les services ferroviaires voyageurs des deux compagnies

Tableau 2.1
Profil financier de VIA Rail

	1983	1982	1981	1980	1979
Dépenses d'exploitation (en millions de $)	642	603	591	459	349
Produits d'exploitation des voyageurs (en millions de $)	173	162	165	140	107
Déficit d'exploitation (en millions de $)	469	441	426	319	242
Voyageurs (en millions)	6734	7223	8009	7586	s.o.
Voyageurs-kilomètres (en millions)	2490	2523	3098	3086	2954
Trains-kilomètres (en millions)	19,5	19,8	23,6	24,3	24,6
Voitures-kilomètres (en millions)	114,8	126,0	160,4	163,2	169,4
	(en dollars constants de 1983)				
Subvention par voyageur	69,6	65,8	63,0	56,1	s.o.
Coût par voyageur	95,3	89,9	87,4	80,7	s.o.
Coût par voyageur-kilomètre	0,26	0,26	0,23	0,20	0,17
Coût par train-kilomètre	32,9	32,8	29,7	25,2	20,8
Coût par voiture-kilomètre	5,6	5,2	4,4	3,7	3,0

Source: VIA Rail Canada, Rapport annuel, 1983.

ferroviaires) à 1983, ce qui a eu pour effet de réduire le ratio d'exploitation à 27 %. Bien que les produits d'exploitation moyens par voyageur aient augmenté d'environ 62 % sur la même période, les charges d'exploitation ont augmenté beaucoup plus rapidement.

De 1980 à 1981, par exemple, le déficit d'exploitation a augmenté de 34 % par rapport à une augmentation de 12 % de l'indice des prix à la consommation au cours de la même année. La réaction gouvernementale à cette augmentation des coûts a été d'annoncer d'importantes coupures de service de 1981 à 1982 par lesquelles les trains-kilomètres et les voitures-kilomètres exploités par VIA ont diminué de 16 % et 21 % respectivement. Ainsi, les coûts totaux ont été limités, mais les coûts unitaires ont continué à augmenter (en dollars constants, 11 % par train-kilomètre et 18 % par voiture-kilomètre). En 1983, il peut y avoir eu des améliorations. Les coûts totaux, ainsi que les coûts par train-kilomètre, ont augmenté au même rythme que les prix à la consommation. À cause de la diminution de la clientèle, toutefois, les coûts et les subventions par voyageur ont encore augmenté à des taux supérieurs de 6 à 7 % à l'augmentation des prix à la consommation. En 1983, le niveau des subventions a atteint presque 70 $ par voyageur ou 19 ¢ par voyageur-kilomètre.

Les subventions au transport, bien entendu, sont monnaie courante dans tous les pays. Au Canada, presque toutes les formes de transport interurbain des voyageurs sont subventionnées dans une certaine mesure par les deniers publics. Les passagers des compagnies aériennes, par exemple, ne paient pas les coûts entiers des installations aéroportuaires et lorsque des compagnies aériennes appartenant à l'État comme Air Canada perdent de l'argent, les pertes sont subventionnées par le gouvernement fédéral. De même, les utilisateurs de l'automobile ne paient pas tous les coûts de construction et d'entretien des routes interurbaines, ce qui constitue une subvention indirecte de l'État. Certaines études laissent entendre que les voyageurs en autocar reçoivent également de petites subventions indirectes[6]. Toutefois, par rapport à ces

[6] À ce sujet, il faut souligner qu'il y a de nombreuses opinions contradictoires. À part la polémique habituelle sur les subventions avec le parti pris d'un groupe d'intérêt particulier (comme dans les études financées par une compagnie d'autocars ou par VIA Rail), l'estimation des subventions pour les utilisateurs de la route est compliquée par des problèmes de répartition des coûts et de choix des mesures appropriées de répartition.

modes de transport concurrents, les services de transport ferroviaire de voyageurs reçoivent des subventions environ dix fois supérieures. Afin de mettre en évidence le fardeau financier relatif de chaque mode, il peut être utile d'examiner les résultats d'une étude récente qui visait à estimer les subventions de l'État aux transports dans le corridor Québec-Windsor en 1982[7]. Dans ce corridor à haute densité, chaque mode de transport devrait en principe fonctionner presque à pleine capacité et, par conséquent, tirer avantage de toutes les économies d'échelle possibles. Pour un voyage type entre Montréal et Toronto, on a estimé dans l'étude que les subventions relatives pour le voyage en automobile et en avion étaient de l'ordre de 0,3 à 0,5 ¢ par voyageur-kilomètre. De même, Transports Canada évalue les subventions nationales moyennes aux transports en automobile et en avion aux environs de 1,0 ¢ par voyageur-kilomètre[8].

Bien que l'on puisse remettre en question certaines hypothèses qui ont servi à la répartition des coûts de construction et d'entretien des routes, dans les estimations des subventions pour les voyageurs en autocar et en automobile, il est peu probable que d'autres hypothèses eussent donné des résultats sensiblement différents. Il est clair que, au Canada, les services existants de transport ferroviaire des voyageurs sont fort peu rentables et représentent un fardeau financier important pour le gouvernement fédéral et, dans certains cas, également pour les gouvernements provinciaux.

Malgré la charge importante qui incombe aux finances publiques, les services ferroviaires voyageurs sont encore très étendus[9]. La survie de ces services est, en partie, le

---

[7] Voir Peat Marwick et associés, Federal/Provincial Expenditures on Intercity Road and Air Transportation, Toronto, 1983.

[8] Transports Canada, Coûts et recettes associés au transport au Canada de 1969 à 1979, Ottawa, 1982.

[9] Par exemple, de nombreux groupes qui sont en faveur de la mise sur pied d'un service plus poussé, y compris des groupes de consommateurs comme Transport 2000, des commissions financées par l'État comme le groupe de travail de l'Ontario sur la politique ferroviaire provinciale en 1982, ainsi que les planificateurs de VIA, font actuellement la promotion d'investissements massifs dans de nouvelles installations à haute vitesse dans les corridors Québec-Windsor et Edmonton-Calgary.

résultat des pressions de groupes comme les défenseurs de l'environnement, les partisans de l'économie d'énergie et les voyageurs chevronnés qui ont connu les services modernes de voyageurs en Europe de l'Ouest et au Japon. Il y a également de fortes pressions de la part des syndicats qui craignent les pertes d'emplois qui résulteraient de l'abandon, à une grande échelle, des services de voyageurs. De plus, dans de nombreuses localités, le transport ferroviaire est considéré comme le seul moyen rentable de transport en commun vers les grands centres urbains.

En outre, il est de notoriété publique que les services ferroviaires voyageurs, malgré un bilan financier négatif, contribuent à l'activité manufacturière, à l'économie d'énergie, à la réduction du nombre d'accidents, et à la diminution des dépenses de l'État pour la voirie et les aéroports, autant d'avantages qui contribuent au bien public général[10]. En même temps, les compagnies ferroviaires, qui sont tout à fait conscientes des coûts élevés des services de voyageurs vendus à VIA, reconnaissent que l'abandon du service de voyageurs représenterait une perte importante de recettes nettes et de contribution aux frais généraux.

De telles opinions ont évidemment eu une influence considérable sur l'élaboration de la politique gouvernementale en matière de services ferroviaires voyageurs au Canada; elles ont joué un rôle dans la formation de VIA Rail Canada. De plus, les gouvernements provinciaux sont parfois intervenus pour combler un vide laissé par le gouvernement fédéral là où le service ferroviaire voyageurs a été abandonné ou considéré comme insuffisant. L'exemple le plus récent est la décision du gouvernement de l'Ontario de prendre en charge certains services abandonnés par VIA Rail sur l'ordre du ministre fédéral des Transports[11].

---

[10] En d'autres termes, ces avantages n'apparaissent pas dans les états financiers de VIA Rail parce qu'ils se produisent ailleurs. Pour une description plus complète, voir Adil Cubukgil et Richard Soverman, External Impacts of Rail Passenger Development Options in the Quebec-Windsor Corridor, Toronto, University of Toronto/York University Joint Program in Transportation, 1983.

[11] Dans ce cas, toutefois, les services ont été abandonnés par le gouvernement fédéral, précisément pour les mêmes raisons qu'ils ont été pris en charge par le gouvernement provincial, à savoir qu'ils étaient considérés comme des services de banlieue qui étaient précisément exclus des subventions en vertu de la LNT.

Les services ferroviaires voyageurs connaissent des difficultés financières pour plusieurs raisons. Les marchés traditionnels du transport ferroviaire des voyageurs ont été grugés par les modes concurrents qui offrent un service de plus haute qualité en termes de vitesse, de fréquence, de fiabilité, de confort, de souplesse et de service à la clientèle. Pour certains voyages, bien entendu, le service ferroviaire existant est avantagé pour certaines parties du marché du transport, généralement là où il y a une densité suffisante du trafic pour justifier une fréquence raisonnable des horaires'[12]. Sans contrôle direct sur l'exploitation, VIA ne peut toutefois pas améliorer la fiabilité (en termes de respect de l'horaire et de ponctualité) et a peu de souplesse pour adapter les horaires.

Évidemment, d'autres facteurs contribuent à la performance médiocre du transport ferroviaire des voyageurs: l'absence de véhicules qui répondent aux attentes des voyageurs dans une société industrialisée, l'infrastructure médiocre qui empêche les déplacements à vitesse élevée, l'éparpillement de la population qui ne peut pas justifier un service à fréquence élevée, ainsi que nombre de problèmes techniques et financiers associés à l'exploitation commune des trains de voyageurs et de marchandises sur les mêmes voies.

Fait plus important, toutefois, VIA a peu de contrôle sur ses coûts dans le cadre institutionnel existant. Comme nous l'avons déjà indiqué, les compagnies ferroviaires, liées par contrat à VIA, sont encore responsables de l'entretien et de l'exploitation des trains de voyageurs sur des voies qui leur appartiennent et qu'elles exploitent et entretiennent elles-mêmes. Les coûts associés à ces services représentent environ les deux tiers du budget annuel d'exploitation de VIA. Ces redevances sont fixées conformément à la réglementation de la CTC en matière d'établissement des coûts qui permet aux compagnies ferroviaires de facturer à VIA les coûts directs, communs, indirects, ainsi que certains coûts des immobilisations.

---

[12] Selon une étude, toutefois, même dans le corridor à haute densité Montréal-Toronto, le service ferroviaire a représenté 12,5 % de tous les déplacements des voyageurs contre 9 % pour l'autocar, 18,5 % pour l'avion et 60 % pour la voiture particulière. Voir Ata M. Khan, VIA Rail Canada, An Analysis of VIA's Potential in Fulfilling Rail Passenger Objectives, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980, page 12.

Les coûts des immobilisations représentent une très faible part des redevances annuelles versées aux compagnies ferroviaires (moins de 5 %). Par ailleurs, les coûts communs et les coûts indirects sont assez importantes, chacun d'eux représentant en gros le tiers des redevances totales. Dans ces conditions, les compagnies ferroviaires sont très peu encouragées à améliorer leur performance financière et VIA n'a que peu de contrôle effectif sur les coûts et la fréquence du service en réaction rapide aux conditions du marché[13].

Le principe qui sous-tend la réglementation de la CCT en matière d'établissement des coûts ferroviaires est le concept des coûts variables ou évitables à long terme, comprenant les coûts qui disparaîtraient après une période raisonnable si les services voyageurs étaient abandonnés. Cependant, le concept lui-même a été au centre de nombreux débats houleux depuis ses débuts. On a souvent soutenu que, dans certains cas, les redevances couvraient des frais difficilement justifiables, les emprises, les installations et les bâtiments visés n'ayant pas d'autre usage. Malgré ces affirmations, le concept constitue une base raisonnablement équitable pour indemniser les compagnies ferroviaires des coûts entraînés par la prestation des services voyageurs[14]. Les problèmes réels sont ailleurs.

Le problème le plus grave dans le cadre actuel d'établissement des coûts est le manque d'incitation à une efficacité accrue. Rien ne pousse les compagnies ferroviaires à réduire les coûts des services qu'elles offrent à VIA. Lorsque d'autres cadres pour la prestation des services ferroviaires voyageurs ont été envisagés au

---

[13] Tout en reconnaissant les contraintes graves qui pèsent sur l'amélioration de la performance financière, l'administration de VIA n'est pas insensible à l'importance d'un accroissement de la clientèle, à quelque coût que ce soit, comme fort argument politique contre de nouvelles coupures de service et, pour cette raison, a considérablement mis l'accent sur l'amélioration de l'attrait des services ferroviaires en maintenant des tarifs peu élevés.

[14] De nombreuses études faites au cours des années, y compris la Commission Snavely et l'examen plus récent du groupe de travail, en arrivent à cette conclusion. Dans le contexte du transport ferroviaire des voyageurs, voir en particulier R.L. Banks and Associates, A Review of Amtrak Experience Relevant to Canadian Rail Passenger Service Cost Ascertainment, Washington, août 1977.

milieu des années 70, la question des «stimulants» a reçu beaucoup d'attention, mais elle n'a pas été prise très au sérieux dans la création de VIA comme organisme distinct d'exploitation, ni dans la formulation d'aucune politique depuis.

Dans le cadre actuel, les compagnies ferroviaires fonctionnent essentiellement sur une base de prix coûtant majoré pour la prestation d'un niveau déterminé de service et, par conséquent, ne tirent aucun avantage particulier d'une amélioration de leur efficacité. En fait, les compagnies ferroviaires peuvent avoir intérêt à associer des règles et des pratiques de travail fondamentalement inefficaces aux services voyageurs et à se faire rembourser ainsi des coûts indirects accrus. Ce problème fondamental est le plus évident dans les règles de travail dépassées qui continuent à régner dans l'industrie et qui ont pour effet une faible productivité de la main-d'oeuvre. Les compagnies ferroviaires faisant supporter tous ces coûts à l'organisme responsable des services voyageurs, elles sont peu portées à améliorer la productivité de la main-d'oeuvre, particulièrement là où les relations de travail dans le domaine des marchandises pourraient être détériorées par des pressions sur les syndicats au sujet de problèmes qui touchent essentiellement les activités voyageurs. On peut aussi soutenir que d'intéressantes conditions de travail dans les activités voyageurs peuvent être utilisées par les compagnies ferroviaires à leur avantage pour obtenir des concessions dans le domaine des marchandises.

Le seul mécanisme de limitation des coûts ferroviaires dont dispose le gouvernement fédéral se trouve dans la vérification que fait la CCT à la demande du ministre des Transports. Cette vérification n'a toutefois à peu près aucune autre valeur fonctionnelle que de voir à ce que les compagnies ferroviaires se conforment aux pratiques comptables permises par la réglementation de la CCT en matière d'établissement des coûts. Compte tenu de sa position faible dans les négociations avec les compagnies ferroviaires, VIA ne peut pas imposer de directives, de spécifications ni de normes aux compagnies ferroviaires et ne peut pas non plus contrôler effectivement les fonctions que les compagnies ferroviaires exécutent en son nom. Du point de vue de VIA, les pratiques des compagnies ferroviaires et la tarification sont simplement à prendre ou à laisser.

La complexité du cadre organisationnel ajoute aussi au coût élevé des services ferroviaires voyageurs. La structure existante impose un lourd fardeau de frais généraux au système. La réglementation existante en matière d'établis-

sement des coûts permet aux compagnies ferroviaires, outre les coûts fonctionnels (qu'ils soient directs ou communs) de réclamer des redevances d'encadrement, d'administration et d'autres redevances indirectes. Ces postes constituent une partie importante des redevances annuelles versées par VIA (en gros le tiers du montant). En plus de ces frais, il y a les coûts d'administration supplémentaires que VIA supporte directement. Les frais généraux combinés de VIA et des compagnies ferroviaires sont nettement plus élevés que ne le seraient ceux d'un organisme unique.

3. STRUCTURE DES COÛTS D'EXPLOITATION

3.1 Modalités d'établissement des coûts

VIA est responsable de la prestation des services ferroviaires voyageurs par contrat avec Transports Canada. VIA administre ses programmes de commercialisation, de publicité et de promotion et exploite son propre service de billeterie et de réservations. Elle assure aussi elle-même les services à bord. Les fonctions les plus importantes sont toutefois encore réalisées par les compagnies ferroviaires par contrat avec VIA. Ainsi, la conduite des trains de VIA est assurée par les compagnies ferroviaires sur des voies qui leur appartiennent, ces dernières sont entretenues et exploitées par elles. Les deux compagnies ferroviaires assurent également les services connexes à l'exploitation des trains comme les manoeuvres d'aiguillage, la signalisation, les communications et l'entretien de la voie, ainsi que certaines fonctions dans les gares. Elles sont également responsables de l'entretien et de la réparation des locomotives et des voitures voyageurs sur leurs propres terrains et dans leurs propres installations.

Les compagnies ferroviaires offrent les services nécessaires à VIA conformément aux ententes d'exploitation que négocient les parties. Lorsqu'elles facturent à VIA les services qu'elles rendent, les compagnies ferroviaires sont obligées de se conformer à la réglementation de la CCT en matière d'établissement des coûts qui s'applique à toutes les fins réglementaires d'établissement des coûts, y compris la fixation des tarifs, la détermination des subventions, ainsi que les redevances facturées à VIA. Cette réglementation est basée sur le concept de «coût évitable» défini comme suit par la CCT:

"Les frais qui, allocation faite d'une période raisonnable d'ajustement à la nouvelle situation, auraient été évités ou seraient évités à l'occasion du transport de voyageurs par ce service, par une compagnie qui n'aurait pas exploité le service au cours de toute année financière, sans se préoccuper de savoir quand, comment ou par qui ces frais ont été encourus."

Les redevances totales facturées à VIA par les compagnies ferroviaires comprennent les types de coûts suivants:

- les coûts attribuables directement aux services ferroviaires voyageurs au moyen des dossiers de la compagnie ferroviaire (catégorie 1);

- les coûts des transports et de l'entretien partagés en commun avec d'autres services (catégorie 2);

- tous les autres coûts évitables qui ne sont pas inclus dans les catégories 1 et 2 (catégorie 3);

- le coût des immobilisations (catégorie 4).

Les coûts qui sont directement attribuables aux activités ferroviaires voyageurs sont généralement appelés «coûts propres» et il est facile d'établir au moyen des dossiers des compagnies que les dépenses correspondantes ont été engagées afin d'offrir un service particulier. Dans les cas où il n'est pas possible de faire une telle association directe, les coûts d'exploitation sont déduits par l'application de «coût unitaire» au service effectivement offert. Pour des fins réglementaires (par exemple, la grille d'établissement des coûts en vue de la tarification, ainsi que de la détermination des redevances d'exploitation pour VIA), les coûts unitaires utilisés sont ceux qui figurent au tableau principal des coûts unitaires de chaque compagnie ferroviaire, tableau qui est examiné et approuvé chaque année par le Comité des transports par chemin de fer de la CCT. Les données sur les unités de service sont compilées par les compagnies ferroviaires et vérifiées plus tard par la CCT dans le cadre des vérifications. Pour chaque utilité ferroviaire, les unités de service comprennent les trains-kilomètres, les voitures-kilomètres, les locomotives-kilomètres diesels, les minutes de manoeuvres d'aiguillage, les tonnes-kilomètres brutes, etc.

Le transfert de fonds de VIA aux compagnies ferroviaires est composé de douze paiements mensuels anticipés basés sur les prévisions de coûts établis par les compagnies ferroviaires, une facture de fin d'exercice et une facture finale (appelées généralement treizième et quatorzième factures). Le paiement des versements contractuels de Transports Canada à VIA est ensuite finalisé sur la base de l'entente finale sur les redevances et les allocations pour les recettes perçues. Bien que VIA n'ait pas le droit de vérifier les coûts des compagnies ferroviaires, elle peut demander à la CCT de lui fournir les renseignements relatifs à l'établissement des coûts détaillés. En pratique, le ministre des Transports demande à la CCT de faire des vérifications des redevances des compagnies ferroviaires chaque année. Ces vérifications sont entreprises en vue de voir à ce que les redevances soient

conformes à la réglementation en matière d'établissement des coûts ferroviaires. Sur la base de ces vérifications, les compagnies ferroviaires présentent des «factures finales» à VIA.

L'analyse des redevances dans les sections suivantes du présent chapitre est basée sur le rapport de la CCT au ministre des Transports au sujet de la vérification de 1980. Comme lors des années précédentes, les objectifs principaux de la vérification de 1980 étaient:

> "établir que les charges traduisent les coûts élaborés conformément aux principes, techniques et procédures de la réglementation de la Commission en matière d'établissement des coûts ferroviaires, et
>
> établir les coûts ferroviaires approuvés à des niveaux déterminés d'agrégation pour l'usage du CN, du CP et de VIA afin de résoudre les factures à payer... et pour l'usage de Transports Canada pour ses besoins en matière d'administration des programmes." (TRADUCTION)

Les versements contractuels faits par Transports Canada sont fondés sur les coûts encourus directement par VIA (par exemple, les services à bord, l'administration générale, etc.), plus les redevances aux compagnies ferroviaires. Ces coûts directs, avec les redevances prévues, sont estimés avant d'établir les niveaux de service et sont finalisés à la fin de l'année sur la base des coûts effectifs. Les coûts propres de VIA sont répartis entre les itinéraires par son administration et les estimations sont présentées à Transports Canada. Nos analyses de ces coûts, données dans les sections suivantes, sont basées sur des renseignements limités obtenus de la Direction générale des services ferroviaires voyageurs de Transports Canada, ainsi que de la CCT, qui a publié des données sur les coûts de VIA dans les dernières années afin de les comparer avec les coûts d'Amtrak aux États-Unis. Cependant, comme nous le démontrons à la section 3.3, ces renseignements sont en fait très limités pour une analyse des coûts par itinéraire[1].

---

[1] La CCT a maintenant reçu l'ordre de vérifier les coûts de VIA. Bien que cette vérification puisse produire des données plus détaillées, il faudra un certain temps avant qu'elle soit terminée et que nous puissions disposer des renseignements.

3.2 Ventilation des coûts par fonction

Les coûts totaux des services ferroviaires voyageurs comprennent deux éléments principaux, soit les dépenses directes encourues par VIA Rail et les redevances versées aux compagnies ferroviaires. Les dépenses directes de VIA en 1980, estimées à 137,7 millions de dollars, représentent environ 30 % des coûts d'exploitation totaux de cette année-là (voir le tableau 3.1). Selon ces estimations, le poste de dépenses le plus important de VIA (50,2 millions de dollars) concernait les services à bord. Les coûts généraux et les coûts d'administration de 42,5 millions de dollars étaient également considérables parmi les coûts directs de VIA. Le poste suivant était celui des services dans les gares: 20,4 millions de dollars qui s'ajoutaient aux redevances relatives aux gares versées aux deux compagnies ferroviaires. Les dépenses de commercialisation et de réservation, y compris les versements faits à Air Canada pour l'utilisation de son système de réservation, étaient de 15 millions de dollars. Le dernier poste, à 9,6 millions de dollars comprenait l'amortissement du matériel et des dettes, les impôts et les assurances.

Comme nous le voyons au tableau 3.1, les redevances aux compagnies ferroviaires ont représenté plus de 70 % des coûts d'exploitation totaux en 1980. Ces versements comprennent 9,2 millions de dollars de paiements d'incitation faits conformément aux ententes d'exploitation de VIA avec les deux compagnies ferroviaires. Les redevances au CN et au CP, vérifiées par la CCT, étaient de 246,4 et 65,9 millions de dollars, respectivement.

À partir de la vérification de la CCT, ces redevances peuvent être analysées en termes de catégories de fonctions ou de catégories de coûts. Les coûts par fonction figurent au tableau 3.2. L'entretien du matériel constitue le poste de coût le plus important, car il représente environ 36 % du total. (Dans le cas du CN, ce chiffre ne comprend pas les 36,3 millions de dollars pour les coûts de réparation des locomotives et des voitures en atelier, qui ont été considérés comme un poste d'immobilisations par VIA.) Le deuxième élément le plus important est celui des salaires du personnel de conduite des trains, qui représentait, dans le cas du CP, une part relativement plus élevée du total que dans le cas du CN (24 % contre 19 %, respectivement).

Les coûts de transport de ligne, qui comprennent l'entretien de la voie, l'entretien et l'exploitation de la signalisation, ont également été importants et représentaient une plus grande part des redevances au CN qu'au CP. Bien que moins importants que les coûts de transport

Tableau 3.1
Dépenses d'exploitation de VIA Rail, 1980

	Total (en millions de $)		Pourcentage du total
Versements aux compagnies ferroviaires			
Redevances au CN	246,4		53,7
Redevances au CP	65,9		14,4
Paiements d'incitation	9,2		2,0
Total		321,5	70,1
Dépenses directes			
Services dans les gares	20,4		4,4
Services à bord	50,2		10,9
Commercialisation et réservations	15,0		3,3
Dépenses générales et administratives	42,5		9,2
Autres dépenses	9,6		2,1
Total		137,7	29,9
Total		459,2	100,0

Tableau 3.2
Redevances versées par VIA Rail aux compagnies ferroviaires par fonction, 1980

	CP en millions de $	%	CN en millions de $	%	Total en millions de $	%
Employés et dépenses dans les gares	2,8	4,2	18,7	7,6	21,5	6,9
Salaires - personnel de conduite	15,8	24,0	46,7	19,0	62,5	20,0
Coûts d'entretien du matériel	22,0	33,4	89,6	36,4	111,6	35,8
Coûts en carburant	7,6	11,5	23,3	9,3	30,9	9,9
Coûts des manoeuvres d'aiguillage	1,3	2,7	15,4	6,3	17,2	5,5
Coûts de transport de ligne	8,6	13,1	49,0	19,9	57,6	18,4
Autres postes de coûts	7,3	11,1	3,7	1,5	11,0	3,5
Total	65,9	100,0	246,4	100,0	312,3	100,0

ligne, les coûts des manoeuvres d'aiguillage ont figuré une plus forte part des redevances au CN. Bien entendu, ces différences peuvent être dues à des variations entre les caractéristiques des coûts des deux compagnies ferroviaires ou à des différences entre les itinéraires desservis par chaque compagnie, voire aux deux.

Les coûts du carburant interviennent pour environ 10 % des redevances totales et se répartissent à peu près également entre les deux compagnies ferroviaires. La part des redevances concernant les employés et les dépenses des gares représente environ 7 % du total, une part plus élevée allant au CN plus qu'au CP. Dans le cas du CN, les autres postes de coûts comprenaient essentiellement les coûts des installations communes. Dans le cas du CP, cette catégorie comprenait une plus grande gamme de postes et représentait une part plus importante de la redevance versée par VIA au CP (11,1 % contre 1,5 % au CN). Cette situation est due à des différences entre les systèmes de répartition des coûts adoptés par les deux compagnies ferroviaires, qui entraînent des variations dans l'affectation des coûts aux catégories de fonctions. Ces différences deviennent plus évidentes dans la ventilation plus détaillée des redevances aux compagnies ferroviaires qui se trouve aux tableaux 3.4 et 3.5.

Au tableau 3.3, les redevances au CN et au CP sont ventilées entre les quatre catégories de coûts (par opposition aux catégories de fonctions) dont nous avons parlé plus tôt. Au total, les coûts directs (catégorie 1) représentent environ 27 %, les coûts communs (catégorie 2) et les autres coûts (catégorie 3) représentent environ 33 % chacune et les coûts des immobilisations (catégorie 4) représentent environ 5 % de l'ensemble des redevances. Toutefois, il existe des variations significatives entre les deux compagnies ferroviaires quant à la répartition de leurs redevances entre les quatre catégories fondamentales de coûts. Les coûts directs du CP, qui représentent 56 % du total, sont beaucoup plus importants en termes relatifs que ceux du CN, qui ne représentent que 20 % de ces redevances totales. L'inverse est vrai pour les coûts communs: 13 % dans le cas du CP et 39 % dans le cas du CN. De même, les autres coûts constituent également une part plus importante des redevances au CN que des redevances au CP (38 % contre 23 %).

Ces variations sont dues à des différences entre les systèmes de comptabilité des deux compagnies ferroviaires. (Le CP, par exemple, inclut les coûts du carburant comme coûts directs, soit de la catégorie 1, tandis que le CN considère ces mêmes coûts comme des coûts de la

Tableau 3.3
Redevances versées par VIA Rail aux compagnies ferroviaires
par catégorie de coûts, 1980

CATÉGORIE	CP		CN		TOTAL	
	en millions de $	%	en millions de $	%	en millions de $	%
1. Coûts directs	36,9	56,0	48,7	19,8	85,6	27,4
2. Coûts communs	8,8	13,3	95,2	38,6	104,0	33,3
3. Autres coûts	15,3	23,3	93,4	37,9	108,7	34,8
4. Coûts des immobilisations	4,9	7,4	9,2	3,7	14,0	4,5
Total	65,9	100,0	246,4	100,0	312,3	100,0

Tableau 3.4
Ventilation détaillée des redevances versées par VIA au CN, en 1980, en pourcentage

	Catégorie de coûts par fonction							
	Dépenses dans les gares	Salaires du personnel de conduite	Entretien du matériel	Carburant pour le transport de ligne	Manoeuvres d'aiguillage	Transport de ligne	Autres postes	Total
Catégorie 1								
Salaires du personnel de conduite		13,71			0,01		0,01	13,73
Employés et dépenses des gares	2,02						1,29	2,02 1,29
Installations communes								0,75
Impôts fonciers	0,59				0,16			0,59
Location de matériel						1,79		1,79
Horaires d'exploitation							0,17	0,17
Catégorie 2								
Carburant				7,96		0,01	*	7,97
Dépenses générales de transport					2,84	1,13	*	3,97
Service de l'entretien opérationnel - signaux					0,11	2,85		2,96
Entretien des locomotives			4,47		0,27	1,80		6,54
Amortissement des locomotives					0,07			0,07
Entretien du chemin de roulement	0,13		0,04	*	0,28	1,32		1,77
Amortissement du chemin de roulement					0,09	0,23		0,32
Entretien des voitures voyageurs			15,03					15,03
Catégorie 3								
Surveillance et divers	0,27		7,01	0,01	0,37	2,52	*	10,18
Entretien: bâtiments, usines génératrices, matériel de travail	1,92		1,08	0,05	0,09	0,47	*	3,61
Amortissement: bâtiments, usines génératrices, matériel de travail	0,32		0,20	*	0,01	0,05		0,58
Administration générale	0,48	2,03	3,06	0,42	0,52	1,22	*	7,73
Pensions, assurance-chômage	0,57	2,84	3,60	0,08	0,68	1,54	*	9,31
Impôts, TS	0,33	0,18	0,93	0,91	0,15	1,88	*	4,38
Entretien du matériel de communication	0,03	0,15	0,19	*	0,07	1,15		1,59
Amortissement du matériel de communication	*	0,02	0,03	*	0,01	0,15		0,21
Administration spéciale						0,33		0,33
Catégorie 4								
Emprise de la voie, coût des immobilisations					0,40	0,97	*	1,37
Locomotives, coût des immobilisations					0,07			0,07
Bâtiments et machines, coût des immobilisations	0,95	0,01	0,71	0,02	0,08	0,51	*	2,28
Total	7,61	18,94	36,35	9,45	6,28	19,92	1,47	100,00

Tableau 3.5
Ventilation détaillée des redevances versées par VIA à CP, en 1980, en pourcentage

	Catégorie de coûts par fonction							
	Dépenses dans les gares	Salaires du personnel de conduite	Entretien du matériel	Carburant pour le transport de ligne	Manoeuvres d'aiguillage	Transport de ligne	Autres postes	Total
Catégorie 1								
Salaires du personnel de conduite		17,10						17,10
Employés et dépenses dans les gares	3,14							3,14
Services des voitures-restaurants, des voitures-salons et des voitures-lits							0,65	0,65
Impôt foncier						0,19		0,19
Installations communes							0,65	0,65
Administration spéciale							0,52	0,52
Enlèvement de la neige, de la glace et sablage							0,17	0,17
Location de gares	0,09						0,09	
Administration des services voyageurs							0,44	0,44
Entretien des locomotives			3,99					3,99
Entretien des voitures voyageurs			12,30					12,30
Autres dépenses des trains			7,36					7,36
Carburant comme tel				9,41			0,03	9,44
Catégorie 2								
Entretien des locomotives					0,21		3,66	3,87
Amortissement des locomotives					0,02		0,58	0,60
Entretien des voitures voyageurs							*	*
Amortissement des voitures voyageurs							*	*
Entretien du chemin de roulement					0,22	2,07	0,01	3,30
Amortissement du chemin de roulement					0,07	0,42	*	0,49
Exploitation, entretien et régulation des signaux					0,11	1,96	*	2,07
Amortissement des signaux					0,01	0,14		0,15
Autres dépenses des trains						1,90	0,80	2,70
Dépenses générales de transport					1,00			1,00
Coût du carburant					0,14			0,14
Catégorie 3								
Surveillance, avantages aux employés	0,23	1,49	1,91	0,78	0,15	0,48	0,41	5,51
Entretien: bâtiments, usines génératrices, matériel de travail	0,49		1,16	0,03	0,03	0,10	0,27	2,08
Amortissement: bâtiments, usines génératrices, matériel de travail	0,09		0,14	0,01	*	0,01	0,03	0,28
Administration générale	0,15	0,99	1,35	0,52	0,09	0,33	0,30	3,73
Impôts, pensions, assurance-chômage	0,82	3,18	3,33	0,19	0,28	1,26	0,87	9,53
Transport de service	0,05	0,04	0,47	0,38	0,02	0,13	0,12	1,21
Entretien du matériel de communication	0,01	0,23	0,31	0,12	0,02	0,08	0,07	0,85
Amortissement du matériel de communication	*	0,01	0,01	0,01	*	*	*	0,04
Catégorie 4								
Locomotives, coût des immobilisations					0,04		1,18	1,22
Voitures voyageurs, coût des immobilisations							*	*
Chemin de roulement, coût des immobilisations					0,30	3,39	0,02	3,61
Signaux, bâtiments, machines, coût des immobilisations	0,58	0,04	0,96	0,14	0,06	0,56	0,23	2,57
Total	5,21	23,08	33,35	11,59	2,61	13,03	11,61	100,00

catégorie 2.) Chaque compagnie ferroviaire a des «coûts particuliers» différents (approuvés et vérifiés par la CCT) associés à leurs services voyageurs, ainsi que des différences entre les coûts unitaires de chacune des fonctions. Ces variations se répercutent naturellement sur la détermination des coûts directs, des coûts communs et des autres coûts. On peut aussi observer à partir du tableau 3.3 que la part des coûts des immobilisations pour le CP est beaucoup plus importante que pour le CN. Cette situation est attribuable en grande partie à la différence qu'il y a entre les «taux de facturation des immobilisations» approuvés par la CCT, qui sont d'environ 12 % pour le CN et de 21 % pour le CP.

Les différences entre les systèmes comptables utilisés par les deux compagnies ferroviaires peuvent être observées plus en détail par une comparaison des tableaux 3.4 et 3.5 où les postes de dépenses inscrits dans la colonne des catégories de coûts sont ventilés par fonction. Pour les deux compagnies ferroviaires, les postes importants de coûts directs comprennent les salaires du personnel de conduite et les dépenses dans les gares. En plus, comme nous l'avons déjà relevé, le CP inscrit une grande partie des coûts de carburant et d'entretien du matériel (tant pour les locomotives que pour les voitures voyageurs) dans les coûts directs, tandis que le CN inclut ces mêmes coûts dans la catégorie 2 - coûts communs. Par conséquent, la catégorie 1 du CP représente une part plus importante du total que dans le cas du CN. Les postes de coûts de la catégorie 3 sont pratiquement les mêmes pour les deux compagnies ferroviaires: administration, surveillance, service de la paie (par exemple, les pensions et l'assurance-chômage), les impôts, le transport de service (associé au matériel circulant à vide) l'entretien et l'amortissement (associés aux communications, aux bâtiments, aux usines génératrices et au matériel de travail). Ainsi, la différence entre l'importance relative des coûts de catégorie 3 des deux compagnies ferroviaires peut être attribuée essentiellement à des variations entre leurs structures de frais généraux.

Pour les fins de la présente étude, il importe de faire la distinction entre les coûts d'exploitation effectifs et les redevances d'immobilisations, d'amortissement et de location que VIA doit verser aux compagnies ferroviaires sur une base annuelle. En outre, il importe de distinguer les coûts «directs d'exploitation» des frais d'administration et des frais généraux. Tenant compte de ces considérations, nous avons reformulé les redevances aux compagnies ferroviaires pour 1980 au tableau 3.6. Les coûts directs d'exploitation comprennent les coûts de catégorie 1 et de la catégorie 2 qui correspondent aux catégories de fonctions

Tableau 3.6 Redevances aux compagnies ferroviaires reformulées, 1980

	CN en millions de $	%	CP en millions de $	%	Total en millions de $	%
Coûts directs d'exploitation						
Gares	6,43	4,6	2,13	4,8	8,56	4,7
Personnel de conduite	33,83	24,4	11,27	25,4	45,09	24,7
Carburant	19,63	14,2	6,20	14,0	25,83	14,1
Entretien du matériel	48,05	34,7	15,59	35,1	63,64	34,8
Manoeuvres d'aiguillage et transport de ligne	26,94	19,5	8,19	18,5	35,13	19,2
Autres	3,60	2,6	0,98	2,2	4,58	2,5
Total	138,47	100,0	44,36	100,0	182,83	100,0
(%)	(56,2)		(67,3)			(58,6)
Administration et frais généraux						
Surveillance	25,08	27,42	3,63	23,08	28,71	26,78
Administration générale	19,86	21,71	3,09	19,64	22,95	21,41
Pensions, assurance-chômage, TS, impôts	33,73	36,87	7,08	45,01	40,81	38,06
Entretien	12,81	14,00	1,93	12,27	14,74	13,75
Total	91,48	100,00	15,73	100,00	107,21	100,00
(%)	(37,1)		(23,9)		(37,3)	
Immobilisations, amortissement et location						
Immobilisations	9,17	55,61	4,88	83,99	14,05	63,00
Amortissement	2,91	17,65	0,93	16,01	3,84	17,22
Location	4,41	26,74	-	-	4,41	19,78
Total	16,49	100,00	5,81	100,00	22,30	100,00
(%)	(6,7)		(8,8)		(7,1)	
Total	246,44		65,90		312,34	
(%)	(100,00)		(100,00)		(100,00)	

qui apparaissent au tableau 3.2 qui précède, avec certaines modifications mineures et en excluant les frais de location et d'amortissement. Les modifications comprennent la réaffectation de certains frais d'entretien des locomotives de la catégorie des «autres postes» du CP à la catégorie de l'«entretien du matériel», ainsi que la réaffectation des frais d'administration qui apparaissent dans les postes de la catégorie 1 pour le CP (catégorie «autres postes») aux coûts «d'administration et de frais généraux». Les coûts «d'administration et de frais généraux» qui figurent au tableau 3.6 correspondent aux coûts de la catégorie 3 qui sont déclarés par les compagnies ferroviaires, sans les frais d'amortissement. Tous les frais d'amortissement et de location figurent sous une rubrique distincte dans ce tableau, avec les coûts des immobilisations.

Le tableau 3.6 révèle que les coûts directs d'exploitation constituent une part sensiblement plus importante des redevances au CP qu'au CN. Par contre, les coûts d'administration et de frais généraux facturés par le CN sont sensiblement plus importants (en termes relatifs) que ceux qui sont facturés par le CP. Notons que tandis que les frais directs totaux du CN sont moins de quatre fois plus grands que ceux du CP, les frais d'administration et les frais généraux du CN sont presque six fois supérieurs à ceux du CP.

Si nous examinons la répartition des coûts par fonction à l'intérieur de la catégorie des coûts directs d'exploitation, nous observons à partir du tableau 3.6 que les coûts relatifs aux gares, au personnel de conduite et au carburant représentent en gros la même proportion des redevances au CN et au CP. Toutefois, l'entretien du matériel représente une plus grande part des redevances au CP, tandis que les coûts de main-d'oeuvre et de transport de ligne sont plus importants au CN. Ces différences pourraient bien être fonction des caractéristiques du matériel et de l'infrastructure des services qui sont offerts par chaque compagnie ferroviaire. Au départ, on pourrait supposer que c'est la plus grande part de services d'autorail qui entraîne des coûts d'entretien plus élevés pour le CP, tandis que c'est une plus grande concentration des activités à haute densité de population dans le corridor Québec-Windsor qui est la cause des coûts plus importants d'infrastructure de cette dernière (manoeuvres et transport de ligne). Nous traiterons ces problèmes plus en détail dans le cadre de notre analyse des coûts propres à chaque itinéraire dans la section suivante.

3.3 Coûts d'exploitation par type de service

Les services ferroviaires voyageurs au Canada sont généralement regroupés en quatre catégories : transcontinentaux, interurbains, locaux et éloignés. Ces services ont des caractéristiques très différentes en matière de coûts et de recettes et présentent des problèmes fort distincts en matière de politique. Pour les fins de la présente étude, nous adoptons une classification semblable, mais avec certaines modifications mineures pour traduire l'accent institutionnel et technologique particulier de l'étude.

Premièrement, le corridor Québec-Windsor présente un intérêt particulier, à cause des récentes propositions d'aménagement de VIA qui ont des conséquences technologiques et financières importantes. Deuxièmement, les autres itinéraires locaux à densité relativement faible posent un problème spécial. Dans ce contexte, une importante question de politique consiste dans le choix de la technologie de matérie roulant la plus appropriée pour la prestation des services à faible densité. Afin d'examiner les coûts associés au type de matériel qui convient le mieux à ce genre de service, nous faisons des services d'autorail une catégorie distincte, plutôt que de les inclure dans la catégorie du service local comme tel. Les services transcontinentaux et les services éloignés présentent également des problèmes particuliers, car ils ont des caractéristiques d'exploitation très distinctes, ainsi que des conséquences uniques au point de vue des politiques. Cette classification (corridor, autorail, ligne transcontinentale et régions éloignées) ignore certains «autres» services interurbains qui couvrent les autres éléments du réseau ferroviaire voyageurs national.

En 1980, l'année de référence pour la présente étude, il y avait deux services transcontinentaux, tant à l'est qu'à l'ouest de Montréal. De Halifax à Montréal, l'«Atlantique» suivait l'itinéraire sud par Saint-Jean et Sherbrooke, tandis que l'«Océan» prenait l'itinéraire nord par Campbellton. À l'ouest de Montréal, le «Canadien» circulait exclusivement sur les voies du CP pour relier Ottawa, North Bay, Winnipeg, Regina et Calgary, tandis que le «Super Continental» circulait essentiellement sur les voies du CN entre Toronto, Winnipeg, Saskatoon et Edmonton (le tronçon Sudbury-Winnipeg étant fait sur les voies du CP). Les services transcontinentaux ont depuis lors été réduits à une seule ligne qui suit l'itinéraire nord de Halifax par Campbellton, se poursuit jusqu'à Toronto et suit l'itinéraire sud du CP à l'ouest de Sudbury (par Winnipeg, Regina et Calgary). Il faut garder à l'esprit cette

restructuration majeure des services transcontinentaux lorsqu'on étudie les coûts présentés plus loin. D'autres changements intervenus depuis 1980 comprennent l'abolition du service d'autorail reliant Moncton à Edmundston, du service de Québec faisant la correspondance avec les itinéraires nord de Montréal à Cochrane et Chicoutimi, du service Montréal-Ottawa sur la rive nord et des services d'autorail dans l'Ouest entre Prince-Albert et Saskatoon et entre Edmonton et Drumheller.

Nous trouvons au tableau 3.7 les redevances versées aux compagnies ferroviaires, ainsi que les coûts propres de VIA associés aux itinéraires transcontinentaux, à ceux du corridor, aux liaisons avec autorail, aux itinéraires éloignés et aux autres itinéraires interurbains[2]. Les services transcontinentaux ont représenté presque la moitié des coûts totaux d'exploitation en 1980. Il est également significatif de noter que 62 % des coûts propres de VIA (contre 42 % des redevances versées aux compagnies ferroviaires) étaient associés aux services transcontinentaux. Les services du corridor ont constitué le deuxième groupe en importance, représentant 29 % des redevances et 22 % des coûts propres de VIA. Les services locaux d'autorail ont représenté 9 % du total, avec une part beaucoup moindre des coûts propres de VIA (probablement à cause des coûts plus faibles des services à bord). Les services éloignés et les autres services interurbains ont représenté respectivement, en gros, 13 % et 4 % des coûts totaux. Dans les deux cas, la part des coûts propres de VIA était plus faible que la part des redevances.

Au tableau 3.8, nous exprimons les coûts d'exploitation pour chaque type de service en dollars par train-kilomètre. Les catégories de coûts que nous présentons sont semblables à celles du tableau 3.6, sauf que les frais des manoeuvres d'aiguillage, de transport de ligne et les autres frais directs versés aux compagnies ferroviaires sont combinés (à cause de problèmes de répartition au niveau des itinéraires

---

[2] Nous avons réparti les coûts de VIA entre divers types d'itinéraires à partir de renseignements obtenus de la Direction générale des services ferroviaires voyageurs. Pour que ces chiffres soient conformes aux coûts indiqués dans les rapports annuels de VIA et dans les vérifications des redevances faites par la CCT, certaines corrections ont été nécessaires. Pour cette raison, les estimations qui figurent au tableau 3.7 doivent être considérées comme étant très approximatives.

Tableau 3.7
Coûts des services ferroviaires voyageurs par type de service, 1980
(en millions de $)

	Redevances			Coûts de VIA		Total	
	CN	CP	Total	%	Montant	%	Montant	%
Transcontinental	76,4	54,7	131,1	42,0	90,6	61,7	221,7	48,3
Corridor	89,2	-	89,2	28,5	32,1	21,9	121,3	26,4
Local (autorail)	23,4	11,2	34,6	11,1	6,8	4,6	41,4	9,0
Régions éloignées	43,7	-	43,7	14,0	14,1	9,6	57,8	12,6
Autres	13,7	-	13,7	4,4	3,3	2,2	17,0	3,7
TOTAL	246,4	65,9	312,3	100,0	146,9	100,0	459,2	100,0

Tableau 3.8
Coûts unitaires par type de service, 1980
($/train-km)

	Transcontinental	%	Corridor	%	Local (autorail)	%	Régions éloignées	%	Autres	%
Gares	0,38	1,4	0,28	1,7	0,34	4,3	0,25	1,6	0,56	4,2
Personnel de conduite	2,05	7,6	1,64	10,0	1,19	15,2	2,06	13,0	1,81	13,5
Carburant	1,57	5,8	0,93	5,6	0,36	4,6	0,87	5,5	0,73	5,4
Entretien du matériel	3,70	13,8	2,29	13,9	1,17	14,9	2,13	13,4	1,79	13,3
Manoeuvres, transport de ligne et autres	1,94	7,2	1,76	10,7	0,81	10,3	1,26	7,9	1,24	9,2
Administration, paie et autres frais généraux	5,04	18,8	4,38	26,6	2,27	30,0	4,44	27,9	3,97	29,5
Immobilisations, amortissement et location	2,00	7,5	0,79	4,8	0,40	5,1	0,93	5,9	0,74	5,5
Total des redevances	15,87	59,1	12,09	73,5	6,55	83,6	11,93	75,1	10,84	80,6
Coûts de VIA	10,97	40,9	4,35	26,5	1,29	16,4	3,96	24,9	2,61	19,4
Total du système ($/voiture-km)	26,84 (2,35)	100,0	16,44 (3,80)	100,0	7,84 (4,40)	100,0	15,89 (4,38)	100,0	13,45 (3,70)	100,0

particuliers)[3]. Les coûts du service transcontinental par train-kilomètre sont naturellement les plus élevés à cause de rames plus longues et d'une gamme de services à bord plus étendue sur les itinéraires transcontinentaux que sur les autres. En termes de voitures-kilomètres, les coûts du service

Les coûts par train-kilomètre des services locaux d'autorail sont plus faibles que les autres services interurbains et éloignés par une marge surprenante. Les coûts moyens des services d'autorail ramenés au train-kilomètre sont également inférieurs à la moitié de ceux qui sont observés dans le corridor. Dans ce contexte, il faut noter qu'il peut être possible d'exploiter deux autorails pour le coût d'un train conventionnel. Cela permettrait bien entendu de doubler la fréquence du service et d'accroître le niveau de service avec une diminution relativement faible du nombre de sièges disponibles[4]. Les coûts des autorails par train-kilomètre sont également sensiblement plus faibles que ceux des services éloignés (dans ce cas, même les coûts par voiture-kilomètre sont les mêmes). Il est donc possible de faire des économies substantielles en utilisant des autorails sur les itinéraires éloignés où circulent actuellement des trains conventionnels de trois à cinq voitures (y compris, dans certains cas, des voitures-restaurants et des voitures-lits).

---

[3] Afin d'en arriver à ces estimations, nous avons dû faire d'autres hypothèses afin de distinguer les frais d'administration, les frais de paie, les frais généraux, les immobilisations, l'amortissement et les frais de location qui sont associés aux catégories carburant et entretien du matériel qui, au niveau des liaisons, ne sont pas ventilés en détail dans les dossiers du CN transcontinental sont les plus faibles. Il faut aussi noter que les redevances versées aux compagnies ferroviaires par train-kilomètre ne sont que de 30 % supérieures aux coûts du service dans le corridor. Une plus grande part dans la différence de coût entre le service transcontinental et les autres types de services est due aux coûts beaucoup plus élevés que supporte directement VIA.

[4] Cet élément peut ne pas être crucial, étant donné que les taux d'occupation typiques sont encore très faibles même dans ce corridor à haute densité.

Si nous comparons les catégories fonctionnelles des redevances versées aux compagnies ferroviaires, nous observons que les coûts des gares varient entre 0,25 $ et 0,56 $ par train-kilomètre[5].

Á ce poste, le coût au train-kilomètre plus faible dans le corridor Québec-Windsor et dans les régions éloignées peut s'expliquer par un trafic plus dense dans le premier cas et par le nombre relativement faible des gares dans le second. Les coûts du personnel de conduite varient entre 1,19 $ et 2,06 $ par train-kilomètre. Nous traiterons ces coûts plus en détail dans le chapitre suivant; les variations observées sont dues en grande partie aux différences dans l'effectif requis á bord des divers types de train. Une forte variation du coût du carburant (de 0,36 $ á 1,57 $ par train-kilomètre) est attribuable au fait que la consommation de carburant est fonction du poids qui dépend lui-même, bien entendu, de la longueur de la rame. Quand on exprime les coûts de carburant par voiture-kilomètre, les différences deviennent beaucoup plus petites, sauf pour les trains transcontinentaux qui ont des coûts de carburant de 0,14 $ contre 0,21 $ pour le service dans le corridor Québec-Windsor. Les coûts de manoeuvre d'aiguillage, de transport de ligne et les autres coûts d'exploitation directs varient de 0,81 $ par train-kilomètre pour les services locaux d'autorail á 1,94 $ par train-kilomètre pour les services transcontinentaux. Les différences sont probablement attribuables au fait que, bien que certains coûts puissent être davantage fonction des trains-kilomètres (par exemple, les manoeuvres), d'autres postes de coûts peuvent varier selon la taille du train (par exemple, être fonction du nombre brut de tonnes-kilomètres ou de voitures-kilomètres).

Dans la catégorie de l'administration, de la paie et des autres frais généraux, les coûts unitaires varient dans une fourchette relativement étroite de 26 % á 30 %, sauf pour les services transcontinentaux. Cette part est plus faible pour ces services, en grande partie parce que les redevances versées au CP qui représentent plus de 40 % de toutes les redevances versées aux compagnies ferroviaires, au titre des services transcontinentaux, renferment une plus faible proportion d'administration, de paie et d'autres éléments relatifs aux frais généraux (voir le tableau 3.3). Les coûts unitaires d'immobilisations, d'amortissement et de

[5] Bien entendu, ramener les coûts des gares au train-kilomètre n'est pas très significatif, car ceux-ci dépendent de la fréquence des trains, du nombre de voyageurs traités et de l'espacement des gares.

location varient eux aussi, mais toujours dans une fourchette étroite à l'exception peut-être encore une fois, des services transcontinentaux où les redevances versées au CP dans ces catégories sont plus élevées.

Les coûts directs de VIA varient de 1,29 $ pour les services locaux d'autorail à 10,97 $ pour les services transcontinentaux. Comme nous l'avons déjà mentionné, VIA supporte directement une part plus faible des coûts totaux des autorails (ce qui, semble-t-il, est dû au coût plus faible des services à bord), mais une bien plus forte proportion des coûts transcontinentaux (probablement à cause des coûts plus élevés pour les services à bord, ainsi que pour la commercialisation, les réservations et les autres frais généraux). Lorsqu'on les ramène à la voiture-kilomètre, toutefois, les coûts de VIA associés aux services transcontinentaux ne sont supérieurs à ceux des autorails que de 30 %, mais sont inférieurs aux services dans le corridor et dans les régions éloignées.

3.4 Redevances versées aux compagnies ferroviaires par itinéraire

Après avoir comparé les coûts unitaires moyens de divers types de services, il importe aussi d'étudier les variations à l'intérieur de chaque catégorie de services, ainsi qu'entre les services exploités par le CN et par le CP. Compte tenu de l'absence de données sur les coûts supportés directement par VIA sur chacune des liaisons assurées par elle, de telles comparaisons ne peuvent être tirées que des redevances versées aux compagnies ferroviaires.

Dans le cas des services transcontinentaux, il aurait été intéressant de comparer les coûts de chacun des quatre trains qui étaient en exploitation en 1980 (soit l'Atlantique et l'Océan entre Halifax et Montréal et le Super Continental et le Canadien entre Montréal et Vancouver), mais les données que nous pouvons tirer des vérifications de la CCT ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre des comparaisons significatives. Par exemple, les redevances versées au CN relativement à l'Atlantique entre Halifax et Saint-Jean sont indiquées avec les coûts de l'itinéraire complet de l'Océan entre Halifax et Montréal. De même, les redevances versées au CP relativement au Super Continental entre Sudbury et Winnipeg ne peuvent pas être distinguées des redevances associées au Canadien sur tout l'itinéraire de Montréal à Vancouver. Néanmoins, la répartition des redevances versées à chaque compagnie ferroviaire par catégorie de fonction peut être comparée (voir le tableau 3.9). Nous observons ici que,

Tableau 3.9
Comparaison des coûts du CN et du CP sur les services transcontinentaux, 1980

	CN en millions de $	%	CP en millions de $	%	Total en millions de $	%
Gares	1,7	2,2	1,4	2,6	3,1	2,4
Personnel de conduite	7,7	10,1	9,2	16,8	16,9	12,9
Carburant	7,3	9,6	5,7	10,4	13,0	9,9
Entretien du matériel	18,0	23,6	12,6	23,0	30,6	23,3
Manoeuvres, transport de ligne et autres	8,3	10,9	7,7	14,1	16,0	12,2
Administration, paie et autres frais généraux	28,6	37,3	13,0	23,8	41,6	31,7
Immobilisations, amortissement et location	4,8	6,3	5,1	9,3	9,9	7,6
Total	76,4	100,0	54,7	100,0	131,1	100,0

comme d'habitude, les frais d'administration et de paie et les autres frais généraux sont plus élevés en termes relatifs dans le cas du CN que dans celui du CP. Par contre, les redevances versées au CP au titre du personnel de conduite et des infrastructures (manoeuvres et transport de ligne) sont plus élevées. Cette situation est attribuée au fait qu'en 1980, les trains du CN (l'Atlantique de Saint-Jean à Lennoxville et le Super Continental de Sudbury à Winnipeg) roulaient en partie sur des voies ferrées du CP. Dans de tels cas, les coûts relatifs au matériel (entretien et carburant) sont supportés directement par le CN, mais comme les trains doivent être exploités par des équipes du CP sur ses propres voies ferrées, les salaires du personnel de conduite, ainsi que les autres coûts de la voie ferrée, se retrouvent dans les redevances versées au CP.

Pour chacun des services conventionnels dans le corridor Québec-Windsor, nous indiquons les redevances par train-kilomètre au tableau 3.10. Les redevances unitaires totales varient de 5,66 $ sur la liaison Montréal-Québec à 16,51 $ sur la liaison Toronto-Windsor. La première ligne était exploitée en 1980 avec des trains relativement courts (une rame moyenne de 2,2), mais le bas niveau de ces redevances semblent encore relativement anormal, étant donné que les redevances associées à un service semblable entre Montréal et Ottawa (avec une rame moyenne de 2,7) n'étaient que de 10,50 $. Les coûts unitaires plus élevés observés entre Toronto et Windsor pourraient être attribués partiellement à l'utilisation de rames plus longues - six voitures - sur cet itinéraire en 1980. Sur les itinéraires Montréal-Toronto, Ottawa-Toronto et Toronto-Sarnia, où la rame moyenne variait de 4 à 5 voitures, les redevances ont varié de 12 $ à 13 $ par train-kilomètre.

Dans chacune des catégories fonctionnelles de coûts, nous observons des variations importantes. Les salaires du personnel de conduite sont d'environ 25 % supérieurs dans la partie ouest du corridor que sur les itinéraires Montréal-Toronto ou Ottawa-Toronto[6]. Nous pouvons expliquer les variations des coûts du carburant par la longueur des rames.

---

[6] Cette situation est particulièrement surprenante, étant donné que les rames typiques de quatre voitures qui sont utilisées de Toronto à Sarnia auraient dû avoir un employé de bord de moins que la rame typique de cinq voitures de Toronto à Montréal, tandis que la rame de six voitures de Toronto à Windsor n'aurait pas dû avoir besoin de plus d'employés que les rames de cinq voitures. Nous traiterons plus en détail des besoins en personnel au chapitre suivant.

Tableau 3.10
Redevances unitaires versées aux compagnies ferroviaires
dans le corridor Québec-Toronto, 1980
($/train-km)

	Gares	Personnel de conduite	Carburant	Entretien du matériel	Manoeuvres d'aiguillage, transport de ligne et autres	Administration, paie et frais généraux	Immobilisations, amortissement et location	Total
Montréal-Toronto	0,26	1,66	1,01	2,47	1,87	4,53	0,66	12,45
Montréal-Québec	0,38	0,80	0,36	0,89	0,73	2,14	0,34	5,66
Montréal-Ottawa	0,60	1,55	0,58	1,43	1,62	4,00	0,73	10,50
Ottawa-Toronto	0,14	1,62	1,00	2,45	1,90	4,40	0,64	12,14
Toronto-Windsor	0,20	2,03	1,38	3,39	2,25	5,80	0,75	16,51
Toronto-Sarnia	0,19	2,03	0,93	2,28	1,90	4,59	0,88	12,76
Moyenne du corridor	0,28	1,64	0,93	2,29	1,76	4,38	0,79	12,08

Ce coût est d'environ 1 $ par train-kilomètre pour les rames de quatre ou cinq voitures (soit Montréal-Toronto, Ottawa-Toronto, Toronto-Sarnia). Les coûts du carburant sur l'itinéraire Montréal-Québec semblent plutôt bas (si on les compare avec l'itinéraire Montréal-Ottawa où des rames semblables étaient utilisées) tandis qu'ils semblent relativement élevés sur l'itinéraire Toronto-Windsor (si on les compare à ceux de Toronto-Montréal où les trains n'avaient qu'une voiture de moins). Naturellement, les coûts d'entretien du matériel varient avec la longueur des rames et se retrouvent dans tous les cas de 0,50 $ à 0,60 $ par voiture-kilomètre (à l'exception de l'itinéraire Montréal-Québec où le coût moyen par voiture-kilomètre est de 0,40 $). Les coûts des manoeuvres d'aiguillage et de transport de ligne, ainsi que les autres coûts d'exploitation directs, sont eux aussi très semblables sur les itinéraires Montréal-Toronto, Ottawa-Toronto et Toronto-Sarnia, mais beaucoup plus faibles sur l'itinéraire Montréal-Québec et relativement plus élevés que la norme sur Toronto-Windsor. Les deux autres catégories, comprenant les frais d'administration et les frais relatifs aux immobilisations, étaient proportionnellement plus élevés ou plus faibles, selon l'ampleur des dépenses imputées aux autres catégories fonctionnelles de coûts.

Nous faisons le détail des redevances pour certains services d'autorail au tableau 3.11. La moyenne du CP est inférieure à celle du CN, mais cela s'explique en grande partie par le fait que la plus grande partie des itinéraires du CP est desservie par des autorails simples, avec naturellement des coûts par train-kilomètre inférieurs à ceux des grandes rames. Les estimations des redevances unitaires pour les autorails à une voiture varient de 4,40 $ à 5,13 $ par train-kilomètre (à l'exception des 6,40 $ sur l'itinéraire de la rive nord entre Montréal et Ottawa). Les redevances unitaires associées à la plupart des itinéraires du CN où roulaient des rames de deux voitures en 1980 varient de 5,67 $ à 7,29 $ par train-kilomètre. Les rames à deux voitures qui roulent sur les voies du CP entraînent des redevances estimées dans une fourchette de 3 $ à 14 $, écart qui peut traduire des anomalies dans les données, soit les caractéristiques particulières de ces itinéraires[7]. Par conséquent, ces itinéraires et l'itinéraire du CN de Montréal à Sherbrooke n'ont pas été inclus dans le

[7] Par exemple, Montréal-Mont-Laurier était essentiellement un service de fin de semaine tandis que les itinéraires Toronto-Hamilton et Toronto-Haverlock, ainsi que l'itinéraire Toronto-Stouffville du CN, étaient essentiellement des services de banlieue.

Tableau 3.11
Redevances unitaires versées au CN pour les services d'autorail, 1980
($/train-km)

	Gares	Personnel de conduite	Carburant	Entretien du matériel	Manoeuvres d'aiguillage, transport de ligne et autres	Administration et autres	Immobilisations et autres	Total
Autorail à une voiture								
Régina-Prince-Albert (CN)	0,11	0,96	0,16	0,38	0,69	1,85	0,25	4,40
Edmonton-Drumheller (CN)	0,40	0,85	0,15	0,36	0,57	2,28	0,43	5,04
Halifax-Yarmouth (CP)	0,26	1,19	0,36	0,77	0,58	1,18	0,21	4,55
Montréal-Québec (CP)	0,48	0,90	0,20	1,33	0,54	1,28	0,40	5,13
Montréal-Ottawa (CP)	0,82	0,93	0,27	1,41	0,84	1,57	0,56	6,40
Calgary-Edmonton (CP)	0,16	0,85	0,23	1,21	0,66	1,13	0,25	4,50
Autorail à deux voitures								
Sydney-Halifax (CN)	0,30	1,05	0,31	0,76	0,55	2,36	0,33	5,67
Moncton-Saint-Jean (CN)	0,48	1,23	0,35	0,87	0,69	2,86	0,53	7,00
Moncton-Edmundston (CN)	0,57	1,03	0,28	0,68	0,65	2,44	0,40	6,05
Moncton-Campbellton (CN)	0,27	1,34	0,40	0,97	0,72	2,92	0,60	7,22
Toronto-Kingston (CN)	0,12	1,27	0,50	1,22	1,00	2,83	0,35	7,29
Autorail à trois voitures								
Toronto-Stratford (CN)	0,27	1,74	0,65	1,59	1,45	3,75	0,58	10,04
Toronto-Niagara Falls (CN)	0,24	1,10	0,49	1,20	1,25	3,13	0,50	7,91
Moyenne du CP	0,36	1,04	0,29	1,47	0,66	1,38	0,33	5.53
Moyenne du CN	0,33	1,27	0,40	0,97	0,91	2,83	0,45	7,16

tableau 3.11. Les seuls autorails de trois voitures en 1980 roulaient sur les itinéraires Toronto-Stratford et Toronto-Niagara Falls, avec des redevances unitaires estimées à 10,04 $ et 7,91 $ respectivement par train-kilomètre.

Il n'est possible de faire des comparaisons qui se tiennent entre les redevances versées au CN et au CP pour chacune des catégories de fonction que pour les autorails à une voiture. Pour les itinéraires du CP, nous observons que les coûts de carburant et d'entretien du matériel sont régulièrement plus élevés tandis que, comme d'habitude, les coûts d'administration et les autres frais généraux sont moins élevés. Si nous comparons les redevances versées au CN qui sont associées aux rames à une et à deux voitures, nous observons que les coûts de carburant et d'entretien du matériel augmentent de plus du double avec l'addition d'une voiture, le poste personnel de conduite augmente légèrement, tandis que les coûts relatifs aux gares et à la voie ferrée n'augmentent pas nécessairement.

Nous présentons au tableau 3.12 les redevances unitaires pour les itinéraires des régions éloignées et les autres itinéraires interurbains où les données existantes permettent une estimation relativement fiable des coûts unitaires. Sur les itinéraires éloignés où roulaient typiquement des rames de trois ou quatre voitures (Winnipeg-Capreol, Québec/Montréal-Cochrane), les estimations varient de 10 $ à 11 $. Là où roulent surtout des rames de cinq voitures, les estimations varient de 11 $ à 12 $. Sur l'itinéraire Winnipeg-Churchill, où roulent en général des rames de six voitures, l'estimation du coût unitaire est presque le double.

Cet écart pourra être attribué aux caractéristiques particulières de cet itinéraire ou simplement à des problèmes dans les données d'exploitation que nous avons utilisées. Dans chaque cas, toutefois, la répartition des redevances par catégorie de fonction est assez semblable. Pour certains autres services interurbains, les estimations et redevances unitaires sont de 8 $ à 15 $ par train-kilomètre.

Tableau 3.12
Redevances unitaires versées aux compagnies ferroviaires (CN) pour certains services éloignés et autres services interurbains, 1980
($/train-km)

	Gares	Personnel de conduite	Carburant	Entretien du matériel	Manoeuvres d'aiguillage, transport de ligne et autres	Administration	Immobilisations	Total
Régions éloignées								
Winnipeg-Churchill (6)	0,40	3,88	1,76	4,32	2,40	8,78	2,71	24,25
Winnipeg-Capreol (3)	0,11	1,89	0,84	2,05	1,13	4,12	0,52	10,67
Québec/Montréal-Cochrane (4)	0,38	1,88	0,81	1,98	1,17	4,05	0,56	10,83
Jasper-Prince-Rupert (5)	0,28	2,29	0,87	2,13	1,16	4,68	1,32	12,72
Toronto-Kapuskasing (5)	0,32	2,47	0,81	1,98	1,67	4,59	0,59	12,42
Moyenne	0,25	2,06	0,87	2,13	1,26	4,44	0,93	11,93
Autres services								
Montréal-Mont-Joli (4)	0,21	1,93	0,83	2,05	1,24	4,04	0,45	10,77
Montréal-Chicoutimi (3)	0,43	1,45	0,53	1,31	1,31	3,01	0,40	8,00
Matapédia-Gaspé (4)	1,52	2,00	0,89	2,18	1,33	5,40	1,69	15,01
Moyenne	0,56	1,81	0,73	1,79	1,24	3,97	0,75	10,84

Note: Les chiffres entre parenthèses représentent le nombre de type de voitures par rame.

4. PRINCIPAUX TYPES DE PROBLÈMES

4.1 Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons décrit la structure des coûts d'exploitation des services ferroviaires voyageurs canadiens. A cause des limites des données accessibles, l'affectation des coûts à diverses catégories et à diverses fonctions a nécessité une certaine part d'extrapolation. Néanmoins, l'examen de ces données offre une base raisonnable pour cerner les caractéristiques majeures de la structure actuelle des coûts d'exploitation et pour déterminer les problèmes et les préoccupations les plus importants.

Les données qui s'y trouvent permettent de constater qu'il y a des différences majeures entre les coûts d'exploitation associés aux cinq grandes catégories de services (transcontinental, corridor, local, régions éloignées et «autres»). Les nouvelles politiques visant à améliorer le rendement financier devraient tenir compte de ces différences. Les données illustrent également les différences dans la composition des redevances versées au CN et au CP pour les services fournis au nom de VIA rail. Tandis que certaines de ces différences peuvent être expliquées par les procédures comptables employées par chaque compagnie ferroviaire, une part plus importante des redevances versées au CN semble avoir été arbitrairement imputé comme coûts indirects de catégorie 3. La part de cette catégorie dans les redevances totales versées au CN est considérablement plus grande, proportionnellement, que dans les redevances versées au CP, qui comprennent une plus grande part de coûts directs.

Il est clair que la meilleure possibilité d'améliorer le rendement financier est dans le domaine des coûts d'exploitation les plus élevés qui, comme nous pouvons le constater dans les données, concernent l'entretien du matériel et la main-d'oeuvre. Nous traiterons de ces sujets dans les articles suivants. De plus, parce que la principale hypothèse de la présente étude est que la structure actuelle des services voyageurs limite la capacité de VIA de surveiller et de contrôler efficacement ses coûts, nous conclurons le chapitre en traitant à nouveau des problèmes clés d'organisation.

4.2 Productivité de la main-d'oeuvre

Les salaires élevés et les règles de travail dépassées figurent parmi les principaux facteurs qui contribuent aux coûts élevés des services ferroviaires voyageurs. Le personnel de conduite des trains est payé selon la distance (une journée de 160 km pour les mécaniciens des locomotives, une journée de 240 km pour les autres) avec pour résultat que les trains voyageurs rapides (par rapport aux trains de marchandises) permettent à une équipe de terminer sa «journée» relativement rapidement. Selon les règles de travail existantes, il ne serait pas inhabituel pour un mécanicien de locomotive principal de gagner une année de salaire pour environ 900 heures de travail (ou 150 journées de 6 heures). Le fardeau de salaires horaires réels aussi généreux, multiplié par le fait que les effectifs des trains sont trop nombreux pour les besoins réels de l'exploitation sécuritaire des trains, gonfle encore les coûts de main-d'oeuvre.

Comme nous avons pu le constater au tableau 3.2, à 62,5 millions de dollars en 1980, les salaires du personnel de conduite ont représenté environ 20 % des redevances versées cette année-là par VIA aux compagnies ferroviaires. Sur ce total, 45 millions de dollars représentaient les salaires mêmes, tandis que les 17,5 millions de dollars restants ont été facturés à VIA par le biais de frais indirects comme l'administration générale, les impôts, les pensions, l'assurance-chômage, le transport de service, etc. La part des coûts directs dans les redevances totales versées aux compagnies ferroviaires a varié d'environ 13 % pour les services transcontinentaux à 18 % pour les services locaux d'autorails (voir le tableau 4.1) où les salaires du personnel de conduite ont constitué le poste le plus important de dépenses d'exploitation directes.

Comme nous pouvons le voir au tableau 4.1, les coûts du personnel de conduite que nous avons tirés de la vérification de 1980 de la CCT ont varié de 2,13 $ par train-kilomètre dans les régions éloignées à 1,19 $ par train-kilomètre pour les services locaux d'autorails. Lorsqu'on les compare sur la base des coûts par voiture-kilomètre, les services locaux d'autorails (à 0,67 $) représentent les coûts unitaires les plus élevés à ce poste, et les services transcontinentaux (à 0,18 $) représentent les plus bas. Sur les itinéraires locaux où roulent des autorails à une voiture, les coûts par voiture-kilomètre de ce poste peuvent, bien entendu, être beaucoup plus élevés. Par exemple, sur l'itinéraire relativement court (225 kilomètres) de Victoria à Courtenay, ce poste a atteint 1,50 $ par voiture-kilomètre.

Tableau 4.1
Coûts du personnel de conduite de 1980

Activités voyageurs combinées du CN et du CP

	Coûts directs (en millions de $)	% de l'ensemble des redevances	Coût par train-km (en $)	Coût par voiture-km (en $)
Transcontinental	16,9	12,9	2,05	0,18
Corridor	12,1	13,6	1,64	0,38
Local (Autorail)	6,3	18,1	1,19	0,67
Régions éloignées	7,6	17,3	2,13	0,59
Autres	2,3	16,3	1,82	0,50
Total	45,2	14,5	1,75	0,29

Source: Vérifications de 1980 de la CCT.

Le personnel de conduite des trains se compose de deux types d'employés: les «agents de train», y compris les chefs de train, les signaleurs/serre-freins et les bagagistes et, par ailleurs, les «mécaniciens de locomotives». Les premiers appartiennent aux Travailleurs unis des transports tandis que les autres appartiennent à la Fraternité des mécaniciens de locomotives. Pour les deux types d'employés, les salaires sont fonction du temps du trajet et de la distance parcourue. Dans le cas des agents de train, 150 milles ou moins constituent une journée de base (sur la base de 7 h 30 de travail à 20 milles à l'heure). En 1980, les salaires quotidiens types pour les agents de train variaient de 50 $ pour les signaleurs et les serre-freins à 60 $ pour les chefs de train, ce qui équivaut à un taux salarial de 0,33 $ à 0,40 $ par mille. Pour les mécaniciens de locomotive, un jour de base est défini comme 100 milles (sur la base de 5 heures de travail à 20 milles à l'heure) pour lesquels le salaire quotidien minimum était de 54 $, ce qui équivaut à 0,54 $ par mille. Pour les distances qui dépassent la journée de base, les agents de train et les mécaniciens de locomotives gagnent le même taux au mille. En d'autres termes, dans les deux cas, 20 milles constituent une heure de travail. Ainsi, pour les agents de train, la rémunération réelle pour les distances supérieures à la journée de base équivaut à la paie quotidienne divisée par 7,5, tandis que pour les mécaniciens de locomotives, elle représente le cinquième de la paie quotidienne de base.

Bien que ce soient là les taux qui déterminent la base de rémunération des membres du personnel roulant pour chaque unité de 20 milles de travail, en pratique, ceux-ci gagnent des salaires horaires beaucoup plus élevés. Si, par exemple, la vitesse moyenne d'exploitation est de 80 milles à l'heure, les membres de l'équipe font l'équivalent de quatre heures de travail en une heure et gagnent ainsi quatre fois le taux de salaire horaire de base. Dans ces conditions, en 1980, les mécaniciens de locomotives auraient gagné 43 $ l'heure, et les chefs de train, 32 $ l'heure. D'après les estimations d'une étude récente concernant le corridor Québec-Windsor, les coûts salariaux horaires des mécaniciens de locomotives étaient de 35 $ à 65 $ l'heure, ce qui donne une moyenne de 49 $ pour le corridor dans son ensemble[1].

[1] Richard J. Potvin, An Analysis of the Cost of On-board Labour for Rail Passenger Service in the Quebec-Windsor Corridor, thèse de maîtrise de science appliquée non publiée, Département de génie civil, University of Toronto, Toronto, 1984.

On peut voir au tableau 4.2 les besoins types d'effectifs pour les trains voyageurs. L'équipe d'un autorail à une voiture comprend un mécanicien et un chef de train, mais l'addition d'une autre voiture exige un deuxième agent de train (serre-freins ou signaleur). Sur la base des taux par mille des mécaniciens et des chefs de trains (0,54 $ et 0,40 $ le mille), les coûts de l'équipe d'un autorail à une voiture peuvent être évalués en gros à 0,60 $ le kilomètre et à 0,80 $ le kilomètre ceux d'une rame de deux voitures (c'est-à-dire avec l'agent de train supplémentaire à environ 0,33 $ le mille). De même, si nous utilisons les chiffres du tableau 4.2, les coûts des trains conventionnels à quatre ou cinq voitures qui roulent dans le corridor Québec-Windsor peuvent être estimés à 1,15 $ ou 1,35 $ par train-kilomètre.

Bien entendu, ces estimations sont inférieures aux coûts effectifs par train-kilomètre qui figurent au tableau 4.1. En théorie, cette différence pourrait être due en partie aux coûts des haltes, mais le personnel de conduite n'est pas rémunéré pour les haltes prévues à l'horaire à moins que le train ne parte avec un retard de plus de cinq heures. Il y a certains coûts associés à la circulation à vide (c'est-à-dire les parcours sans recettes), car les mécaniciens de locomotives sont payés à leur taux habituel, et les agents de train, à un taux réduit, indépendamment du fait que le train transporte des voyageurs. Toutefois, compte tenu du peu de transport à vide qui se fait dans le système, il n'est pas possible d'expliquer toute la différence qui existe entre les salaires estimés et les salaires observés. On peut soupçonner que les pratiques d'établissement des horaires de travail sont à la base de cet écart qui ne peut pas être caractérisé de façon plus précise avec la quantité limitée de renseignements dont nous disposons au sujet des activités des compagnies ferroviaires.

L'étude des coûts du personnel de conduite dans le corridor Québec-Windsor nous permet de constater qu'en général, les coûts salariaux observés (c'est-à-dire à partir des vérifications de la CCT) étaient supérieurs de 55 % aux coûts estimés sur la base des règles de travail et des taux salariaux qui figurent dans les conventions collectives entre les syndicats et les compagnies ferroviaires. De Montréal à Toronto, les coûts observés n'étaient que de 25 % supérieurs aux coûts estimés, mais dans certains cas isolés, comme le trajet Toronto-Sarnia, les coûts réels étaient supérieurs de presque 75 %.

Les facteurs importants qui contribuent à gonfler les coûts du personnel de conduite sont donc de trois ordres:

Tableau 4.2
Estimation des besoins en personnel de bord: agents de train et mécaniciens

	Longueur des rames					
	Remorquée		Autopropulsée[2]			
	1 à 4	5+	1	2	3 à 4	5+
Mécaniciens	2	2	1	1	1	1
Chef de train	1	1	1	1	1	1
Contrôleur		1				1
Serre-freins ou signaleur	1	1		1	2	2
Total	4	5	2	3	4	5

1. Estimation sur la base des conventions collectives et de communications personnelles.

2. Autorails diesels (Budd).

- les salaires élevés causés par des règles de travail dépassées;
- les effectifs trop nombreux à bord de certains trains;
- les pratiques d'établissement des horaires de travail.

L'importance des économies potentielles à ce niveau peut être démontrée de façon assez simple. À une vitesse moyenne de 80 km/h et à un salaire horaire de 20 $, le coût d'une équipe de trois hommes serait de 0,75 $ par train-kilomètre. Si nous comptons une marge de 20 % pour la circulation à vide et les autres problèmes d'horaire, les coûts des équipes devraient être d'environ 0,90 $ par train-kilomètre[2]. En réalité, la plupart des trains modernes pourraient fonctionner de façon sécuritaire avec une équipe de deux hommes. S'il était effectivement possible de réduire le personnel de conduite à deux, on pourrait leur offrir un généreux salaire horaire de 30 $ sans devoir accroître les coûts au-delà de 0,90 $ par train-kilomètre. En outre, si les vitesses moyennes de fonctionnement pouvaient être accrues à 100 km/h, cette équipe réduite pourrait recevoir une autre augmentation de paie de 25 % sans augmentation correspondante dans les coûts par train-kilomètre.

L'étude d'un itinéraire particulier permet aussi de démontrer ce que seraient les économies possibles. Examinons, par exemple, le trajet de 550 kilomètres de Montréal à Toronto et un train de cinq voitures ou plus. En vertu des règles de travail actuelles, deux mécaniciens de locomotive recevraient un crédit de 3,4 jours (à 54 $ par jour) et trois agents de train auraient un crédit de 2,3 jours (à 55 $ par jour), sans tenir compte encore du transport à vide ni des haltes. Si nous prévoyons une marge de 20 % pour ce travail sans recettes, le coût total de la main-d'oeuvre pour un voyage atteint 900 $ ou 1,64 $ par train-kilomètre, sans compter les avantages sociaux et les autres coûts associés.

---

[2] Bien entendu, ce montant ne comprend aucun des coûts indirects qui peuvent être associés aux équipes des trains, comme les pensions, les avantages sociaux, etc., étant donné que la base de comparaison est encore les coûts directs (ceux qui figurent au tableau 4.1).

Cependant, si l'aller simple (qui prend actuellement 4 h 30, y compris le temps sans recettes à chaque extrémité) était considéré comme une journée raisonnable de travail et si un taux de salaire réaliste représentant 20 $ l'heure pour une journée de 7 h 30 était assuré, les coûts de la main-d'oeuvre descendraient à 750 $ par voyage ou 1,36 $ par train-kilomètre pour une économie de 17 %. (Ce taux quotidien plus élevé (150 $) doit être assuré parce que 55 $ est vraiment trop peu pour une «véritable» journée de travail.) Si on éliminait l'un des cinq membres de l'équipe qui sont exigés en vertu des règles de travail existantes, les coûts totaux de la main-d'oeuvre (avant les avantages sociaux) seraient réduits à 600 $ par voyage ou 1,09 $ par train-kilomètre, soit une économie d'un tiers.

L'importance des économies potentielles à ce chapitre permet beaucoup de latitude pour des taux de salaires plus généreux en échange de concessions sur les règles de travail. Toutefois, bien que ce potentiel d'amélioration de la productivité soit tellement évident, en vertu des ententes actuelles d'exploitation entre VIA et les compagnies ferroviaires, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les compagnies ferroviaires agissent dans cette direction de leur propre chef. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, les compagnies ferroviaires sont peu ou pas incitées à réduire les coûts de leurs services voyageurs, coûts qui sont tous transférés à VIA. En fait, les conventions collectives sont négociées entre les compagnies ferroviaires et les syndicats sans la participation active de VIA, qui doit en fin de compte en supporter tous les coûts. En outre, les compagnies ferroviaires peuvent même utiliser ces conditions de travail particulièrement attrayantes dans les trains de voyageurs pour négocier des concessions qui favorisent essentiellement leurs activités de fret. Les conditions de travail sur les trains de voyageurs sont des «avantages sociaux» auxquels peuvent aspirer les travailleurs syndiqués, moyennant une certaine ancienneté.

La réussite récente d'Amtrak à modifier les règles de travail peut constituer une leçon précieuse pour le Canada. Amtrak a fait un effort concerté pour abolir les règles de travail restrictives et a ainsi réussi à améliorer considérablement la productivité de sa main-d'oeuvre. En utilisant une stratégie dynamique avec ses propres syndicats d'exploitation, elle a obtenu des concessions majeures en termes de règles de travail plus souples et d'ententes salariales qui sont sensiblement plus faibles que celles du reste de l'industrie ferroviaire américaine. La réalisation la plus marquante dans les relations de travail a été la négociation d'une entente de salaire horaire pour les

équipes d'exploitation dans le corridor Nord-Est, ce qui représente une rupture importante par rapport aux ententes traditionnelles pour le transport ferroviaire des marchandises.

Bien entendu, il faut reconnaître qu'Amtrak est propriétaire du système ferroviaire dans le corridor Nord-Est, qu'elle l'exploite elle-même et qu'elle se trouve par conséquent en position de traiter directement avec sa propre main-d'oeuvre d'exploitation. Dans les circonstances actuelles, VIA n'a ni la possibilité de négocier directement des concessions avec les syndicats de l'exploitation ni des moyens d'exercer des pressions sur les compagnies ferroviaires pour que celles-ci le fassent au nom de VIA. Faute d'une intervention directe du gouvernement fédéral pour renforcer la position de négociation de VIA, la seule possibilité d'action pour VIA serait de menacer de réduire les services et d'éliminer des emplois comme moyens d'obtenir des améliorations à la productivité de la main-d'oeuvre[3].

Le problème de la productivité médiocre de la main-d'oeuvre ne se limite pas, bien entendu, au personnel de conduite. Sur les redevances combinées totales versées par VIA aux compagnies ferroviaires en 1980, par exemple, la main-d'oeuvre représentait environ 50 %. Bien que nous ne disposions pas de données comparables pour le CP, nous présentons au tableau 4.3 la part de la main-d'oeuvre dans les redevances par grande catégorie de coûts fonctionnels, à partir des données du CN. Après la conduite des trains, les activités qui demandent le plus de main-d'oeuvre sont les manoeuvres d'aiguillage et l'entretien du matériel. À la section suivante, nous examinons plus en détail ce dernier, qui constitue le poste fonctionnel le plus important dans les activités ferroviaires voyageurs. À ce sujet, il est particulièrement utile de noter les gains de productivité qu'Amtrak a obtenus de sa main-d'oeuvre d'entretien.

Il faut noter qu'en général, l'industrie ferroviaire souffre depuis de nombreuses années d'un personnel trop nombreux et trop peu productif. Dans les quelques dernières années, en grande partie à cause de la déréglementation, l'industrie ferroviaire a connu une restructuration

---

[3] Il existe certaines analogies dans l'industrie aérienne où, face à des coûts de main-d'oeuvre inacceptables, des compagnies ont fait faillite, ont cessé de fonctionner et ont ensuite recommencé à fonctionner en vertu d'une nouvelle série de règles.

Tableau 4.3
Éléments des redevances versées par VIA au CN, 1980

	Main-d'oeuvre	Matériel	Amortissement, immobilisations	Total
	(Part en %)			
Dépenses dans les gares	40,0	43,4	16,6	100,0
Personnel de conduite	80,0	19,8	0,2	100,0
Entretien du matériel	52,9	44,6	2,5	100,0
Carburant	4,3	95,5	0,2	100,0
Manoeuvres d'aiguillage	58,2	30,0	11,8	100,0
Transport de ligne	41,3	48,5	10,2	100,0
Autres	0,9	98,9	0,2	100,0
Total	50,1	45,2	4,7	100,0

importante aux États-Unis. Il en est résulté, malgré une croissance nette du secteur dans l'année, une rationalisation des tâches accompagnée de nombreux licenciements. Au Canada, bien qu'il semble y avoir peu de signes de changements imminents dans la structure de l'industrie ferroviaire, il y a de plus en plus de pressions pour réduire les coûts du transport ferroviaire. On s'attend à ce que cette réduction soit réalisée essentiellement en diminuant la main-d'oeuvre. Bien entendu, l'amélioration de la productivité de la main-d'oeuvre dans l'industrie ferroviaire dans son ensemble pourra profiter également aux activités de transport des voyageurs, à la condition que la position de négociation de VIA face aux compagnies ferroviaires soit elle aussi améliorée.

Toutefois, sans devoir dépendre des compagnies ferroviaires, VIA peut améliorer considérablement cet aspect de son exploitation. Comme nous l'avons montré plus tôt au tableau 3.1, le tiers des coûts supportés directement par VIA concerne les services à bord. Pour le système entier, ces coûts représentent une moyenne d'environ 7 $ par voyageur. Pour des fins de comparaison, il faut noter que les coûts correspondants d'Amtrak sont inférieurs à 5 $ par voyageur. C'est là un domaine où VIA peut faire des améliorations substantielles sans devoir compter ni sur les compagnies ferroviaires ni sur l'État. Ici, la condition du succès n'est pas la réforme institutionnelle, mais une bonne gestion.

4.3 Fonctionnement du matériel

Les problèmes des services ferroviaires voyageurs peuvent être reliés en grande partie au retard technologique des matériels utilisés. À cause des pertes accumulées par les services voyageurs, il est compréhensible que les compagnies ferroviaires aient été peu ou pas incitées à remplacer ou à remettre en état leur matériel voyageurs. Et faute d'un marché pour du nouveau matériel, les fournisseurs se sont peu engagés dans l'amélioration des produits. Ainsi, lorsque VIA a été créée, elle a dû acquérir un matériel roulant en grande partie désuet, qui avait grandement besoin de réparations et de réaménagements importants.

Lorsque le besoin d'améliorer le matériel roulant a finalement été reconnu, l'accent a été mis sur la mise au point de nouveaux matériels capables d'atteindre de plus grandes vitesses d'exploitation. Mais les vitesses élevées posent d'autres problèmes techniques liés à l'utilisation du même réseau par le trafic marchandises et les services

voyageurs. L'écart entre les vitesses d'exploitation des deux catégories de trains entraîne par exemple des problèmes d'horaires et des retards. Côté caractéristiques géométriques de la voie, notamment les courbes et les dévers, les exigences des trains marchandises ne sont pas les mêmes que celles des trains voyageurs à grande vitesse qui doivent donc prendre les courbes à vitesse réduite. Ceux-ci exigent aussi des conditions de voie qui coûtent cher à entretenir lorsque la même voie est utilisée fréquemment par des trains de marchandises plus lourds qui ont une suspension moins bonne.

Reconnaissant la qualité relativement médiocre de l'infrastructure des voies pour le service à vitesse élevée (au moins par rapport à l'Europe de l'Ouest et au Japon), les pouvoirs publics se sont concentrés sur la mise au point d'une nouvelle génération de trains, les turbos et les metroliners aux États-Unis et les LRC au Canada. Ces trains ont été conçus pour compenser la médiocrité de la géométrie des voies et des conditions. Toutefois, le turbo n'a pas connu un succès particulier et l'expérience avec les nouveaux LRC canadiens est encore trop limitée pour tirer des conclusions. Le train rapide japonais a, lui, depuis longtemps démontré ce qui est possible en matière de vitesse et de fiabilité sur des voies réservées aux trains de voyageurs. Mais la meilleure preuve de la faible probabilité d'atteindre des vitesses vraiment élevées (de l'ordre de 250 km/h) au moyen d'améliorations aux trains seulement est encore l'incapacité de l'Advanced Passenger Train (APT) britannique à réaliser ses objectifs par opposition au succès récent du Train à grande vitesse (TGV) en France.

La plus grande part de la recherche et du développement techniques en matière de transport ferroviaire des voyageurs a été concentrée sur des tentatives coûteuses et parfois ésotériques de réaliser des vitesses maximales très élevées, partant de l'hypothèse selon laquelle le temps de déplacement par rail était la raison prédominante pour laquelle le service ferroviaire n'a pas réussi à obtenir une plus forte pénétration du marché du transport interurbain des voyageurs. Cette préoccupation à l'égard des systèmes ferroviaires à grande vitesse a détourné l'attention des améliorations à la fiabilité du matériel plus compatible avec les conditions existantes des voies. Par conséquent, on n'a pas consacré assez d'attention à l'amélioration de la fiabilité et du rendement du matériel conventionnel conçu pour circuler à des vitesses moins grandes.

Le coût de l'entretien du matériel roulant a été une question litigieuse depuis le tout début de la création de

VIA, avec pour conséquence que VIA a annoncé tout récemment son intention de construire de nouvelles installations d'entretien. À la fin de 1983, ce plan a été approuvé par le gouvernement fédéral avec un engagement de dépenser quelque 360 millions de dollars pour cinq installations distinctes d'entretien dans l'ensemble du pays.

Pour le public voyageur, l'un des problèmes importants associés au transport ferroviaire des voyageurs a été le manque de fiabilité ou le non-respect des horaires. Ce problème concerne toutefois davantage les défaillances mécaniques que la vitesse maximale. Pour l'exploitant, un matériel peu fiable, non seulement cause des problèmes d'horaires, mais représente aussi un lourd fardeau en termes de coûts d'entretien et de réparations. Étant donné la part importante de l'entretien et des réparations dans les coûts d'exploitation du transport ferroviaire voyageurs, les problèmes relatifs au matériel minent la rentabilité de ce mode de transport.

Les coûts d'entretien du matériel constituent la catégorie la plus importante parmi les coûts d'exploitation. Les seuls coûts directs, sans compter les frais administratifs et les frais généraux associés, sont intervenus pour plus de 20 % de la totalité des redevances versées par VIA en 1980 (voir le tableau 4.4). Dans le cas des services transcontinentaux, cette part a dépassé 23 %, tandis que pour les autres services, elle a varié de 16 % à 19 %. Les coûts unitaires d'entretien du matériel dans la même année ont varié de 1,17 $ par train-kilomètre pour les services locaux d'autorail à 2,82 $ par train-kilomètre pour les services transcontinentaux. Par ailleurs, les coûts par voiture-kilomètre ont été les plus élevés dans le cas des services locaux d'autorail (0,66 $ par voiture-kilomètre) et les moins élevés dans le cas des services transcontinentaux (0,25 $ par voiture-kilomètre). Les locomotives et les voitures autopropulsées coûtent certainement plus cher à entretenir que les voitures ordinaires de voyageurs, ce qui se traduit par des coûts moyens par voiture-kilomètre plus bas en moyenne pour les trains transcontinentaux plus longs.

Le manque d'autorité directe de VIA sur l'entretien réalisé par les compagnies ferroviaires a été au centre des problèmes en matière d'entretien du matériel. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le seul mécanisme de contrôle des coûts ferroviaires en général est la vérification de la CCT qui peut être demandée par le ministre des Transports. Cette vérification, toutefois, ne concerne que la pertinence des redevances par rapport à la réglementation en matière d'établissement des coûts ferroviaires. Elle ne touche pas la question de l'efficacité. En d'autres termes, ce

Tableau 4.4
Coûts d'entretien du matériel, 1980

	Coûts directs (en millions de $)	% de l'ensemble des redevances	Coût par train-km (en $)	Coût par voiture-km (en $)
Transcontinental	30,6	23,3	2,82	0,25
Corridor	16,9	19,0	2,57	0,59
Local (Autorail)	6,2	17,8	1,17	0,66
Régions éloignées	7,8	17,8	2,19	0,60
Autres	2,3	16,5	1,82	0,50
Total	63,8	20,4	2,48	0,42

mécanisme de contrôle a une faible valeur fonctionnelle et ne peut pas être utilisé pour influer sur les pratiques d'exploitation des compagnies ferroviaires, que ce soit en matière d'entretien du matériel ou à l'égard de toute autre fonction.

En vertu des dispositions contractuelles existantes, VIA peut difficilement inciter les compagnies ferroviaires à modifier leurs pratiques d'entretien, en grande partie à cause de l'absence de stimulants appropriés. VIA n'est pas très bien placée non plus pour exiger des normes et des horaires d'entretien adaptés à ses propres besoins plutôt qu'à ceux des compagnies ferroviaires[4]. Fait plus important encore, la plupart du temps VIA ne peut même pas vérifier si les réparations nécessaires et les fonctions d'entretien sont exécutées de façon correcte. Bref, VIA doit se contenter de payer les compagnies ferroviaires pour le travail qu'elles font sur les locomotives et les voitures de voyageurs, sans même pouvoir mettre en cause la qualité de ce travail.

Bien entendu, c'est cette situation sans issue qui a amené VIA à annoncer son intention de construire et d'exploiter ses propres installations d'entretien. Sous cet aspect, la décision de VIA doit être considérée comme un premier pas dans la bonne direction. Toutefois, à la suite de l'engagement du gouvernement fédéral de financer la construction des nouvelles installations d'entretien, on a aussi annoncé qu'elles seraient exploitées par les compagnies ferroviaires sous contrat avec VIA. Tandis que ce régime donne à VIA plus de contrôle que le régime existant, on peut se demander dans quelle mesure l'exploitation quotidienne changera effectivement avec le même personnel d'entretien et les mêmes cadres.

Pour éclairer davantage les problèmes d'entretien de VIA, il est utile encore une fois d'examiner l'expérience d'Amtrak. En 1970, Amtrak a hérité d'un réseau de 47 ateliers d'entretien, tous exploités par les compagnies

---

[4] On comprend facilement que le matériel de VIA doive être entretenu conformément aux normes des compagnies ferroviaires. En effet, il n'est pas réaliste de penser que les compagnies ferroviaires pourraient assumer leurs responsabilités relativement à l'exploitation du matériel roulant sur leurs propres installations sans une certaine autorité pour inspecter les véhicules et faire les réparations nécessaires conformément aux exigences de la sécurité.

ferroviaires auxquelles ils appartenaient. Elle n'en exploite plus que 11 elle-même, 4 autres étant encore exploités par les compagnies ferroviaires pour son compte (Seattle, Oakland, St. Petersburg et Miami). Ces derniers sont exploités sous surveillance étroite d'Amtrak et le travail est réalisé conformément aux normes et aux spécifications établies par Amtrak. Une installation sous contrat est toujours couplée avec une installation propre d'Amtrak à l'autre extrémité de l'itinéraire concerné. De cette façon, les trains réparés par un des ateliers sous contrat retournent automatiquement à un atelier exploité par Amtrak qui peut ainsi contrôler la qualité du travail fait à l'autre bout de la ligne.

Toutes les installations appartenant à Amtrak ont été améliorées et réoutillées afin que les fonctions d'entretien puissent être réalisées de façon aussi efficace que possible. Il y a également eu un effort concerté pour spécialiser les installations, par exemple, pour les révisions générales des bogies et des locomotives, la remise à neuf des voitures anciennes et les réparations importantes à la carrosserie en général. Cette pratique évite le doublement des outillages spécialisés et permet de réaliser des économies d'échelle dans chaque installation.

Afin de maintenir les normes, Amtrak a élaboré un programme d'entretien bien structuré qui met principalement l'accent sur l'entretien préventif et sur le respect rigoureux d'un calendrier d'entretien établi. Dans l'ensemble, les révisions générales des bogies sont réalisées tous les trois ans ou tous les 350 000 à 500 000 milles et la remise à neuf intérieure générale des voitures de voyageurs est réalisée tous les six ans. Les locomotives sont révisées tous les 800 000 milles à 1 000 000 de milles et, avec deux ou trois révisions, peuvent servir pendant environ 20 ans.

Les améliorations qu'Amtrak a réussi à apporter à la productivité dans le domaine de l'entretien sont effectivement impressionnantes. Elle a réduit la main-d'oeuvre dans ses propres installations d'environ 15 % de 1980 à 1982. Elle a aussi réussi à persuader les autres compagnies ferroviaires de prendre des mesures semblables pour réduire l'emploi dans les installations sous contrat de 1200 en 1980 à 960 en 1982. En termes financiers, ces mesures et d'autres visant à améliorer la productivité ont permis de réduire le budget d'entretien d'environ 35 % (en dollars courants) sur une période de trois ans.

À sa création, Amtrak a hérité d'un parc de vieilles locomotives et de vieilles voitures de voyageurs qui avaient

fortement besoin de réparations. Avec les années, Amtrak a retiré de la circulation une grande partie du parc, a remis en état une partie du matériel et a acheté du nouveau matériel roulant. De 1973 à 1982, le parc de voitures de voyageurs a été réduit de 1900 à 1450 unités, tandis que l'âge moyen du matériel a diminué de 23 ans à 13 ans. En même temps, le parc de locomotives a été réduit de 440 à 250 unités, tandis que l'âge moyen a été réduit de 19 ans à 3,5 ans. Le parc de voitures de voyageurs comprend maintenant des voitures Amfleet I utilisées pour les services de courte distance, des voitures Amfleet II utilisées sur les itinéraires de longue distance, des voitures à deux niveaux qui sont de plus en plus appréciées sur les itinéraires longs et des voitures anciennes qui ont été remises en état.

La politique d'Amtrak à l'égard de son parc met l'accent sur l'uniformisation du matériel afin de réduire les coûts d'entretien. Bien que divers types de matériel ont été mis à l'essai, y compris le LRC canadien, ils ont tous été rejetés, en partie à cause d'exigences d'entretien différentes qui créeraient des problèmes dans un système qui a été modelé en fonction des besoins du parc existant. Cette politique d'uniformisation s'applique tant aux locomotives qu'aux voitures de voyageurs.

Depuis la création de VIA, le renouvellement du parc a également fait l'objet de beaucoup plus d'attention au Canada. On a fait un effort pour remettre en état le vieux matériel et l'on a fait des investissements importants pour acheter du nouveau matériel LRC. Au cours des quatre dernières années, VIA a consacré annuellement de 80 à 100 millions de dollars pour les dépenses d'immobilisations au titre du matériel (y compris la partie capitalisée des coûts de remise en état).

Au cours de la dernière décennie, on a également fait beaucoup de recherche et de développement en matière de technologie ferroviaire voyageurs au Canada. Cependant, la plus grande part de cet effort parrainé par l'État a été réalisée sans que le principal intéressé, VIA Rail, ne soit consulté. VIA, par exemple, n'a presque rien à dire dans le choix de matériel roulant. Parce que le gouvernement fédéral finance entièrement les améliorations des immobilisations, VIA est obligée d'acquérir des trains qui ne répondent pas nécessairement à ses propres normes. Si l'on croit que VIA a les compétences administratives pour exploiter un service efficace, on doit se demander s'il est sage d'exclure ses gestionnaires des décisions d'acquisition du matériel, compte tenu en particulier du fait que l'entretien du matériel constitue la dépense annuelle la

plus importante. Cependant, le plus récent programme de développement technologique annoncé, celui touchant les voitures à deux niveaux et auquel participent la SDTU, Hawker Siddley et Bombardier, représente un effort plus conscient de faire participer VIA aux premières étapes de la conception et de la mise au point.

4.4 Frais généraux

Comme nous l'avons déjà mentionné dans ce rapport, la complexité de la structure organisationnelle ajoute au coût élevé des services ferroviaires voyageurs. En plus des coûts directs des services qu'elles rendent à VIA, les compagnies ferroviaires facturent également à VIA des frais importants d'administration, de paie et d'autres frais généraux associés à ces fonctions. Ce sont essentiellement des coûts de catégorie 3 que les compagnies ferroviaires peuvent facturer à VIA en vertu de la réglementation existante en matière d'établissement des coûts ferroviaires. Tout au long de l'analyse des coûts, nous avons établi une distinction entre ces coûts et les coûts directs qui entrent dans des catégories fonctionnelles déterminées.

En 1980, les frais indirects du CP étaient de 15,7 millions de dollars, ce qui représente 24 % des redevances totales versées au CP. Dans le cas du CN, les frais indirects de 91,4 millions de dollars représentaient 37 % du total. Le total combiné de frais indirects de 107,1 millions de dollars représentait plus du tiers des redevances totales et presque le quart des coûts totaux d'exploitation des services ferroviaires voyageurs.

Au tableau 4.5, nous avons ventilé les redevances ferroviaires indirectes selon les quatre catégories de coûts d'exploitation directs. La catégorie coûts des gares a le plus fort ratio coûts indirects/coûts directs, mais il s'agit là en grande partie d'un problème de définition, car les coûts d'entretien des gares sont considérés comme un poste de coût indirect. Les coûts indirects les plus importants sont associés aux fonctions «entretien du matériel» et «manoeuvres d'aiguillage, transport de ligne et autres». Les coûts indirects pris en compte, le poste «entretien du matériel» augmente de 70 %, tandis que le poste «manoeuvres d'aiguillage, de transport de ligne et autres» augmente de 80 %. Il en résulte que le coût unitaire moyen de l'entretien augmente de 0,42 $ à 0,71 $ par voiture-kilomètre (voir le tableau 4.4). Bien que les coûts indirects associés au poste personnel de conduite représentent un pourcentage plus faible des coûts directs, ils font augmenter les coûts unitaires moyens de 1,75 $ à 2,42 $ par train-kilomètre.

Tableau 4.5
Composante indirecte des redevances ferroviaires, 1980
(en millions de dollars)

	Gares	Personnel de conduite	Carburant	Entretien du matériel	Manoeuvres d'aiguillage, transport de ligne, autres	Total
Coûts indirects						
Surveillance	0,8	1,0	0,5	18,6	7,8	28,7
Administration générale	1,3	5,6	0,3	8,4	7,3	22,9
Pensions, assurance-chômage, TS	2,4	10,2	1,0	13,7	13,5	40,8
Entretien	5,1	0,5	1,3	4,1	3,7	14,7
Total des coûts indirects	9,6	17,3	3,1	44,8	32,3	107,1
Coûts directs	8,5	45,1	25,8	63,6	39,7	182,8
Coûts indirects et directs	1,14	0,39	0,12	0,73	0,83	0,60

En plus des coûts indirects qui lui sont facturés par les compagnies ferroviaires, VIA Rail supporte des coûts indirects liés à sa propre administration. En 1980, sur les 137,7 millions de dollars dépensés directement par VIA, 42,5 millions de dollars étaient classés dans la catégorie «frais généraux et d'administration». Lorsque cette somme est ajoutée aux coûts indirects facturés par les compagnies ferroviaires, la part des coûts indirects et des frais généraux atteint le tiers du coût total annuel d'exploitation des services ferroviaires voyageurs au Canada. Pour les 7,2 millions de voyageurs transportés en 1980, cela représente 21 $ par voyageur, ce qui est supérieur au produit d'exploitation moyen de 19 $ par voyageur transporté cette année-là. Il est clair que la structure organisationnelle existante impose un lourd fardeau financier au système ferroviaire voyageurs.

Les coûts indirects associés aux services ferroviaires voyageurs sont un sujet de préoccupation depuis l'adoption de la LNT, c'est-à-dire depuis que le gouvernement fédéral a commencé à absorber une partie des déficits d'exploitation. Une étude du système ferroviaire voyageurs dans le corridor Québec-Windsor vers la fin des années 70 a permis de mettre au jour des augmentations marquées des frais généraux (surveillance, administration générale, pensions, assurance-chômage, impôts et TS) durant toute la période de 1972 à 1977, pendant laquelle la part des frais généraux est passée d'environ 25 % à environ 30 % du total[5]. Pendant la même période, les coûts d'exploitation totaux du système considéré ont pratiquement doublé, ce qui a eu pour conséquence que les frais généraux correspondants ont augmenté d'environ 12 millions à 28 millions de dollars.

À la suite de la création de VIA, les coûts des services ferroviaires voyageurs ont été majorés des frais généraux de cette nouvelle société sans qu'il y ait eu, en contrepartie, une diminution correspondante des frais généraux des compagnies ferroviaires. En d'autres termes, une autre couche d'administration a été créée sans réduction correspondante dans les frais généraux des compagnies ferroviaires, frais généraux dont le nouvel organisme a hérité au surplus. Dans le corridor Québec-Windsor, par exemple, les frais généraux ont augmenté d'un montant estimé à 28 millions de dollars en 1976 à environ 44 millions de dollars en 1980 (environ 36 % des coûts totaux).

---

[5] Richard S. Partridge, Analyse économique et financière du réseau de trains de voyageurs dans le corridor, Commission canadienne des transports, Ottawa, 1979.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Introduction

Nous avons commencé la présente étude en postulant qu'il serait possible d'améliorer le rendement financier des services ferroviaires voyageurs au Canada de façon sensible par des changements institutionnels qui permettraient de réduire le coût des services existants ou d'améliorer le service pour les mêmes dépenses publiques.

Nous n'avons pas essayé de prouver que les services ferroviaires voyageurs peuvent être rentables. Au contraire, tant que nombre de facteurs de distorsion des coûts, liés aux structures institutionnelles, n'auront pas été éliminés, ni l'innovation technique ni l'infusion de nouveaux capitaux n'entraînera une amélioration sensible du rapport entre les produits d'exploitation et les coûts[1].

Pour soutenir ce postulat, nous présentons diverses observations et données qui forment la base des conclusions et des recommandations. Bien sûr, certaines de ces conclusions, particulièrement celles qui dépendent de l'interprétation que l'on a des intentions du législateur, sont plus subjectives que d'autres. En outre, comme nous n'avons pas pu avoir accès à toutes les données nécessaires, les chiffres que nous donnons sont avancés sous toute réserve.

La LNT a établi le principe des subventions aux services ferroviaires voyageurs que l'on considère dans l'intérêt public. Mais, en faisant supporter par les compagnies ferroviaires 20 % des pertes effectives subies par les services voyageurs, elle incitait celles-ci à une certaine efficacité dans l'exploitation de ces services. Toutefois, la lourdeur des procédures de demande de subventions faisait que le public percevait mal les

---

[1] On trouvera des arguments soutenant l'opinion selon laquelle la technologie ne peut pas résoudre à elle seule les problèmes des services ferroviaires voyageurs dans un examen récent de l'expérience américaine. Voir Dwight B. Davis, "High Speed Trains: New Life for the Iron Horse?", High Technology, vol. 4, numéro 9 (septembre 1984), pages 28 à 39.

intentions du gouvernement. D'un autre côté, aux prises avec ce fardeau, il aurait été étonnant que les compagnies ferroviaires fassent la promotion des services voyageurs ou les développent. En fait, les compagnies ferroviaires ont démontré clairement leur manque d'intérêt pour les services voyageurs, axant leurs efforts sur les services marchandises, avec beaucoup de succès d'ailleurs.

Pour contrer le désintéressement des compagnies ferroviaires à l'égard des services voyageurs, Transports Canada a proposé l'idée d'une entreprise nationale de transport ferroviaire des voyageurs. Mais la création de VIA a eu pour effet de soulager les compagnies ferroviaires de toute responsabilité en matière de coûts, ce qui les incitait peu ou pas du tout à réduire les coûts. VIA, de son côté, n'ayant pas reçu les mécanismes d'intervention voulus n'a pu ni améliorer le service ni limiter les coûts. En fait, on peut soutenir qu'à part la liberté de fixer les tarifs, VIA n'a jamais eu les instruments pour répondre aux promesses de ses campagnes de promotion.

Par conséquent, l'une des conclusions les plus importantes de l'étude est que la création de VIA Rail n'a permis ni la réduction escomptée du fardeau financier public associé aux services ferroviaires voyageurs ni les améliorations de service attendues par le public. Nous soutenons principalement que la LNT offrait au gouvernement toute la latitude voulue pour réaliser nombre de ses objectifs en matière de services ferroviaires voyageurs et qu'il n'était pas nécessaire d'établir encore une autre couche d'administration en plus des gestionnaires des compagnies ferroviaires et de la CCT, avec ses frais généraux associés.

Il n'en demeure pas moins que VIA est là pour rester. Après les transactions financières qui ont eu lieu entre VIA et les deux grandes compagnies ferroviaires, y compris les transferts de personnel, il est fort peu probable qu'un gouvernement démantèlera VIA Rail et rendra la responsabilité des services ferroviaires voyageurs aux compagnies ferroviaires dans un avenir prévisible. Dans ces conditions, il importe d'examiner comment certaines des règles qui déterminent le rendement de VIA peuvent être modifiées afin de réduire le fardeau financier public des

services ferroviaires voyageurs et de permettre à VIA de répondre de façon plus efficace aux objectifs des politiques de l'État[2].

5.2 Résumé des conclusions

Voici en gros les principales observations et conclusions qui forment la base de nos recommandations:

1. Malgré la création de VIA Rail Canada, à titre de société fédérale de la Couronne responsable des services ferroviaires voyageurs (sauf les services de banlieue) sur une base nationale, le rendement financier de ce mode de transport ne s'est pas amélioré. En fait, depuis les débuts de VIA, les subventions de l'État ont augmenté de façon sensible. De plus, les coûts combinés d'administration du système ferroviaire voyageurs ont aussi augmenté considérablement et une partie importante de ceux-ci peut être attribuée aux frais d'administration et aux frais généraux supplémentaires de VIA.

2. L'analyse des produits d'exploitation et des coûts pour une année type nous révèle la situation financière médiocre des services ferroviaires voyageurs au Canada. En 1980, 459 millions de dollars avaient été dépensés pour offrir des services qui ont rapporté 140 millions de dollars. En 1983, les coûts et les produits d'exploitation ont été de 642 et 173 millions de dollars respectivement. En trois ans, le ratio d'exploitation a donc diminué de 0,30 à 0,27. En d'autres termes, en 1983, les subventions gouvernementales d'exploitation représentaient à elles seules 2,71 $ par dollar gagné et, lorsque l'on inclut les subventions d'immobilisations de 146 millions de dollars, les coûts totaux pour

---

[2] Les versements de l'État à VIA Rail représentent probablement la dépense la plus importante dans le secteur des transports qui ne soit régie par la Loi et qui peut donc être traitée de façon discrétionnaire. Ainsi, tandis que ces versements discrétionnaires sont supposés répondre aux besoins du public, VIA elle-même choisit de concentrer ses grands projets d'investissement précisément dans les régions où les besoins du public pour de nouveaux services sont les moindres (c'est-à-dire le corridor Québec-Windsor).

l'État atteignaient 3,55 $ par dollar de produit d'exploitation. Aucun autre mode de transport interurbain de voyageurs au Canada n'est subventionné jusqu'à ce point.

3. L'ensemble des redevances que VIA verse aux compagnies ferroviaires (CN et CP) représente environ 70 % du coût total des services ferroviaires voyageurs au Canada. Ces redevances sont facturées à VIA sur une base de prix coûtant majoré en vertu de dispositions contractuelles qui laissent à VIA peu ou pas de contrôle sur les coûts et qui, tout au plus, n'incitent que très peu les compagnies ferroviaires à réduire les coûts et à éliminer les causes possibles d'inefficacité.

4. Dans la plupart des cas, les trains de voyageurs et les trains de marchandises circulent sur les mêmes voies, sous contrôle complet des compagnies ferroviaires. À titre de client des compagnies ferroviaires, VIA décide de la fréquence des trains et des horaires. Cependant, à titre de transporteur, VIA n'a aucun moyen réel d'obliger les compagnies ferroviaires à respecter les normes convenues et ne peut donc garantir ni la prestation ni la fiabilité du service. Par conséquent, il n'y a aucun lien entre les objectifs de commercialisation de VIA d'une part et les impératifs d'exploitation des compagnies ferroviaires d'autre part, lien essentiel au bon fonctionnement de toute entreprise de service.

5. L'entretien du matériel roulant (locomotives et voitures) est la fonction qui contribue le plus au coût élevé des services ferroviaires voyageurs. Les coûts d'entretien du matériel, qui sont élevés par rapport aux coûts correspondants d'Amtrak, constituent 36 % de toutes les redevances versées au CN et au CP et 25 % des coûts totaux des services ferroviaires voyageurs (dans lesquels sont compris les coûts directs de VIA). Dans une certaine mesure, ces coûts peuvent être attribués à la vétusté du matériel roulant dont VIA a hérité. Les arrangements actuels en vertu desquels VIA confie l'entretien de ses véhicules aux compagnies ferroviaires entraînent des coûts que, manifestement, VIA juge déraisonnables. À preuve, sa décision d'établir ses propres installations d'entretien.

6. Les conventions collectives qui régissent le travail des mécaniciens de locomotives et des agents de trains ne conviennent pas à un service voyageurs moderne et entraînent des coûts excessifs. Les taux salariaux étant basés sur la distance parcourue, VIA est incapable d'accroître la productivité de la main-d'oeuvre en relevant les vitesses d'exploitation. Le surplus de personnel à bord des trains accroît également les coûts de façon évidente et inutile. Vu l'importance des économies qui résulteraient de concessions syndicales à l'égard de ces règles de travail, les compagnies ferroviaires auraient toute la latitude voulue pour offrir à leur personnel d'exploitation des salaires horaires concurrentiels et normalement acceptables, tout en réduisant le fardeau financier global de VIA.

7. L'insatisfaction de VIA à l'égard des véhicules récemment acquis met en lumière la faiblesse principale des programmes de développement réalisés sans consulter le principal intéressé. En effet, les programmes ne sauraient connaître le succès sans l'appui des gestionnaires de la société exploitante et la participation active de son personnel technique supérieur.

8. Une meilleure fiabilité du service et un taux de disponibilité amélioré du matériel roulant, combinés à une réduction des coûts d'entretien, sont les préoccupations les plus importantes auxquelles l'innovation technique doit s'attaquer afin d'améliorer la pénétration du marché et réduire les coûts d'exploitation. Les vitesses élevées ne devraient donc pas entrer en ligne de compte, vu les fonds limités dont on dispose pour le développement technologique et l'acquisition de nouveaux matériels. De toute façon, l'expérience vécue au Japon, en France et en Grande-Bretagne montre que les vitesses élevées exigent des investissements énormes et l'aménagement de voies réservées exclusivement à ce trafic. En termes financiers, un tel investissement ne peut être justifié que par des densités de population et des prévisions de trafic nettement plus élevées que celles qu'on peut attendre dans le contexte canadien.

9. Pour que VIA puisse améliorer son rendement financier, il faut qu'elle soit en position de commercialiser des services et d'établir ses tarifs sur la base d'une facturation ferme par les compagnies ferroviaires. Il est clair que dans la situation actuelle d'incertitude, VIA peut difficilement améliorer l'efficacité de sa gestion. Nul fournisseur de services ne peut établir sa tarification sans connaître les dépenses qu'il aura à engager, chose que VIA est obligée de faire dans le contexte actuel.

10. Le réseau ferroviaire voyageurs n'est pas un tout homogène caractérisé par des besoins de service, un rendement financier et un contexte d'exploitation uniformes. Ses divers éléments, bien que d'importance égale, ont des fonctions socio-économiques différentes et exigent donc un traitement distinct en matière d'élaboration des politiques et d'orientation du service. Ils peuvent être classés en cinq groupes distincts de service: transcontinental, corridor, local, régions éloignées et autres services ferroviaires voyageurs.

11. L'analyse des services ferroviaires voyageurs et l'élaboration de politiques adaptées à chacun de ces cinq éléments distincts, sont entravées par le secret qui interdit tout examen public des coûts du transport ferroviaire des voyageurs et des détails des ententes d'exploitation entre VIA et les compagnies ferroviaires.

Les constatations qui précèdent révèlent un système ferroviaire voyageurs apparemment incapable de contrôler ses coûts et dont l'image publique est médiocre. Elles montrent aussi que la position du gouvernement fédéral est, au mieux, ambiguë, vu les réductions de service décrétées en même temps que l'on annonce des investissements pour de nouveaux trains. En outre, les pratiques tarifaires de VIA et les subventions accordées par le gouvernmeent semblent aller à l'encontre du principe, consacré par la LNT, voulant que tous les modes de transport de voyageurs soient traités sur un pied d'égalité et remettent en cause la position concurrentielle des autres modes de transport interurbain, particulièrement celle des autocars qui sont en concurrence directe avec le service ferroviaire sur de nombreux itinéraires au Canada.

5.3 Recommandations

Les observations et les conclusions que nous venons de résumer jettent la base d'un certain nombre de recommandations pour une politique future en matière de services ferroviaires voyageurs au Canada.

1. VIA Rail devrait être réorganisée pour traduire le caractère différent des services ferroviaires voyageurs offerts dans les diverses régions du pays. Plus précisément, des divisions d'exploitation distinctes devraient être établies pour s'occuper du service transcontinental, du service dans le corridor Québec-Windsor et de toutes les autres fonctions (y compris les services régionaux et les services dans les régions éloignées) afin de tenir compte des différences observées dans les contextes de concurrence et d'exploitation. Pour chacune de ces divisions d'exploitation, divers principes devraient être appliqués en matière d'établissement des prix, d'ententes d'exploitation avec les compagnies ferroviaires et d'objectifs globaux de rendement (comme les ratios d'exploitation).

2. VIA Rail devrait recevoir un mandat clair de négocier des prix fermes pour des services spécifiques. L'exploitation des trains de voyageurs au nom de VIA dégage une contribution nette au financement des frais généraux des compagnies ferroviaires, fait qui peut être utilisé par VIA pour obtenir des conditions plus favorables dans de nouvelles ententes d'exploitation. Le mandat de VIA de négocier des prix pour des services particuliers ne devrait pas être régi par la réglementation générale de la CCT en matière d'établissement des coûts. Face à la perspective de perdre une partie de cette contribution nette, les compagnies ferroviaires se sentiraient plus directement motivées à trouver des moyens de diminuer les coûts, notamment en essayant d'obtenir des concessions syndicales devant la perspective des nombreuses pertes d'emplois qui résulteraient de réductions du service.

3. Il faudrait essayer de réduire les frais généraux élevés associés aux services ferroviaires voyageurs soit en réduisant ou en éliminant l'intervention administrative de VIA dans des secteurs où sa présence n'est pas nécessaire, soit en obtenant des compagnies ferroviaires qu'elles réduisent leur facturation au chapitre des frais généraux. En

d'autres termes, VIA ne devrait servir d'intermédiaire entre le gouvernement fédéral et les compagnies ferroviaires que là où cela avantage le public. Ainsi, dans certains cas où VIA est incapable de négocier des modalités satisfaisantes pour la prestation d'un service, la responsabilité pourrait en être remise aux compagnies ferroviaires en vertu des dispositions appropriées de la LNT.

4. Conformément à la LNT, les versements du gouvernement fédéral devraient être faits sur la base de chacun des itinéraires, mais seulement lorsque l'intérêt public le commande. Dans les autres cas, il y aurait lieu d'introduire, sur une période raisonnable, le principe de la récupération entière des coûts, et que VIA révise ses politiques tarifaires en conséquence.

5. Le degré de confidentialité associé à tous les aspects des coûts du transport ferroviaire des voyageurs devrait être sensiblement réduit afin de promouvoir une discussion publique plus éclairée et une meilleure compréhension des conditions dans lesquelles le rail représente une solution efficase ou répond à un besoin public démontrable. Le public devrait être mis au courant de toute l'étendue des subventions au transport ferroviaire des voyageurs et de leur impact sur la dette nationale.

6. VIA devrait abandonner l'idée d'implanter au Canada les solutions de haute technologie, qui ont été appliquées avec succès dans d'autres pays, mais dans des contextes d'exploitation et de concurrence entièrement différents, et chercher plutôt à éliminer les points faibles de son exploitation qui ont pour effet d'éloigner la clientèle. Mais plutôt que d'abandonner prématurément une technologie comme le LRC par exemple (dont la mise au point devrait être considérée comme un objectif à long terme), VIA devrait s'efforcer de renforcer la coopération avec le constructeur et avec les compagnies ferroviaires afin de mettre au point des modifications techniques qui répondent mieux à ses exigences.

7. L'entretien du matériel étant le plus important poste de dépense de VIA, il y aurait lieu de réévaluer son projet de se doter d'ateliers d'entretien lui appartenant en propre. L'insatisfaction de VIA à l'égard de la qualité et du coût de l'entretien du matériel par les compagnies ferroviaires fait douter du bien-fondé

d'une stratégie prévoyant la construction de nouvelles installations et, en même temps, la reconduction des contrats d'entretien liant VIA aux mêmes compagnies ferroviaires.

L'application de ces recommandations peut être illustrée dans le cadre de chacune des grandes catégories de services ferroviaires voyageurs dont nous avons parlé dans la recommandation 1.

Service transcontinental

Les services ferroviaires voyageurs transcontinentaux appartiennent nettement à une catégorie où l'intérêt public, ainsi que des considérations politiques, ont plus d'importance que les strictes considérations financières. En ce qui concerne la politique nationale, ces services ont été considérés par les gouvernements successifs comme étant d'intérêt public afin de promouvoir le tourisme et l'unité nationale. Bien qu'il y ait eu une certaine rationalisation de ces services dans un effort pour réduire les doubles emplois, on ne prévoit pas qu'ils disparaîtront dans un proche avenir.

Dans ces circonstances, la probabilité d'une amélioration sensible du rendement financier est faible. Il est peu probable que les gouvernements permettent ou ordonnent l'abandon de ces services, et VIA ne pourrait probablement pas utiliser efficacement une menace d'abandon afin d'obtenir des conditions plus avantageuses des compagnies ferroviaires pour l'exploitation de ces trains. Toutefois, dans les négociations avec les compagnies ferroviaires, VIA et le gouvernement pourraient utiliser la menace de rendre ces services aux compagnies ferroviaires comme le prévoit la LNT, afin d'obtenir de meilleures conditions.

Afin de tenir compte de la nature spéciale de ces services, toutefois, il faudrait modifier la structure organisationnelle de VIA pour traduire leur utilité fonctionnelle par opposition aux besoins strictement régionaux. Cette modification pourrait être réalisée par la création d'une division de VIA qui s'occuperait seulement des services transcontinentaux, qui se concentrerait sur les réductions possibles des coûts et qui mettrait au point des services de réservations mieux adaptés au caractère spécial des services transcontinentaux. En outre, parce que le service transcontinental a été considéré comme un moyen de promouvoir le tourisme, une division distincte de VIA consacrée au service transcontinental pourrait s'engager dans les forfaits de tourisme et d'hôtellerie plus rentables

qui pourraient compenser certaines des pertes sur le service ferroviaire de base.

Corridor Windsor-Québec

Ce corridor se caractérise par un réseau de transport relativement dense desservant Windsor, Toronto, Ottawa, Montréal et Québec. Les voyageurs dans cette région ont accès à toute une gamme de services aériens et de services d'autocar en plus d'un réseau routier moderne et très étendu. Dans ce corridor bien développé, où la concurrence est intense et où l'offre de transport est au moins égale à la demande, il y a bien peu de raison de subventionner l'un ou l'autre des modes en concurrence. En fait, tous les modes, y compris le rail, devraient y appliquer une tarification axée sur la récupération entière des coûts, rendant inutile tout financement direct par l'État. Les services ferroviaires voyageurs devraient y être réorganisés au sein d'une division distincte de VIA Rail, avec comme objectif l'autosuffisance financière au bout d'une période raisonnable (par exemple, cinq ans). En conséquence, les versements du gouvernement fédéral à VIA au titre de ces services devraient être éliminés progressivement sur cette même période.

Face à la nécessité d'atteindre l'autosuffisance financière, cette division de VIA devrait sans doute introduire de fortes augmentations de tarifs. Par contre, pour ne pas perdre de clients et même accroître sa clientèle, VIA serait obligée de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la fiabilité du service, les horaires et les systèmes de réservations. En d'autres termes, il faudrait que la qualité du service, telle qu'elle est perçue par les usagers, augmente suffisamment pour justifier les tarifs plus élevés, particulièrement face à l'éventualité d'une querre des prix suite à la déréglementation des transports aériens et des transports routiers interurbains.

Si, toutefois, il était impossible d'obtenir des compagnies ferroviaires une amélioration des services à des prix concurrentiels, VIA devrait sans nul doute envisager des coupures de service pour réduire ses coûts, coupures qui entraîneraient la perte de nombreux emplois ferroviaires. Mais avant de procéder à ces coupures, VIA pourrait en brandir la menace pour obtenir des compagnies ferroviaires une réduction des redevances exigées et des syndicats, des concessions indirectes sur les règles de travail.

Dans ces conditions, cette division de VIA Rail devrait être libre d'acquérir du nouveau matériel (pour remplacer ou

agrandir son parc) conformément à ses besoins propres et aux pratiques d'une saine gestion du matériel roulant et sans égard à la nationalité du fournisseur. Naturellement cela n'empêcherait pas VIA de participer à la mise au point de nouveau matériel, en vertu des programmes gouvernementaux existants en ce qui concerne le soutien à l'industrie.

Services régionaux et services dans les régions éloignées

Alors que dans le corridor Québec-Windsor, le rail n'est qu'un moyen de transport interurbain parmi d'autres, à l'extérieur de ce corridor et dans les régions éloignées, il doit au contraire satisfaire un besoin essentiel et répondre aux attentes du public. Il s'agit essentiellement de services exploités par VIA au nom du gouvernement fédéral qui fait à celle-ci des versements directs pour des itinéraires déterminés. Il est évident que la gamme de services offerts dans ces conditions continuera à être soumise à un examen périodique de Transports Canada ou de la CCT. Il importe toutefois que la décision de conserver ou d'abandonner ces services dans l'intérêt public relève d'autorités à l'extérieur de l'organisation de Via.

Lorsqu'un besoin aura été établi et le service correspondant autorisé, VIA sera en position de négocier avec les compagnies ferroviaires et d'indiquer au gouvernement les versements qui seront nécessaires. Advenant qu'elle soit incapable de négocier des dispositions satisfaisantes directement avec les compagnies ferroviaires relativement à un service particulier ou à un groupe de services, elle pourra recommander que l'une des compagnies ferroviaires soit obligée d'offrir le service envisagé et d'absorber 20 % des pertes en vertu de la législation existante. Comme les redevances versées par VIA et les pertes réelles subies sont toutes deux déterminées en vertu de la même réglementation d'établissement des coûts, VIA peut utiliser une marge de 20 % pour améliorer sa position de négociation.

Par conséquent, dans le cas de ces services régionaux et de ces services dans les régions éloignées, la principale préoccupation de VIA devrait être la négociation d'un niveau de service approprié (par exemple, la longueur et la fréquence des trains, les services à bord) et l'acquisition d'un matériel roulant convenable. Comme l'indique une partie de l'analyse de la présente étude, le remplacement des trains conventionnels existants par un matériel autopropulsé amélioré offre un potentiel considérable de réduction des coûts.

Le transport ferroviaire des voyageurs est une source de problèmes depuis longtemps au Canada. L'expérience passée et le caractère politique délicat de la question permettent de croire qu'aucun changement majeur n'interviendra à court terme dans les politiques touchant ce mode de transport. Par conséquent, il est à prévoir que ce mode continuera de grever de plus en plus les finances publiques sans qu'il y ait, en contrepartie, amélioration significative des services ou de la satisfaction du public, à moins que les coûts ne soient réduits et qu'un environnement plus favorable à l'innovation technologique ne soit établi. La réalisation de ces objectifs exige une action et un engagement fermes du gouvernement fédéral, ainsi que de VIA Rail elle-même.